



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB

**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
FACE**

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Programa de Pós-graduação em Economia

Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas

ERIC DOUGLAS PEREIRA DA SILVA

**VELHOS HÁBITOS SÃO DIFÍCEIS DE MUDAR: AVALIAÇÃO
ECONÔMICA DOS PROGRAMAS DE INCENTIVO AO
DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

Brasília

Março de 2020

ERIC DOUGLAS PEREIRA DA SILVA

**VELHOS HÁBITOS SÃO DIFÍCEIS DE MUDAR: AVALIAÇÃO
ECONÔMICA DO PROGRAMA GOVERNAMENTAL DE INCENTIVO
AO DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB.
Orientador: Prof. Jorge Madeira Nogueira.

Brasília
Março de 2020

ERIC DOUGLAS PEREIRA DA SILVA

**VELHOS HÁBITOS SÃO DIFÍCEIS DE MUDAR: AVALIAÇÃO
ECONÔMICA DO PROGRAMA GOVERNAMENTAL DE INCENTIVO
AO DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB.
Orientador: Prof. Jorge Madeira Nogueira.

Brasília, 06 de março de 2020.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira
Orientador

Prof. Dr. Pedro Henrique Zuchi da Conceição
Examinador Interno

Dr. Ricardo Coelho de Faria
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

À minha esposa por ser o centro de minha alegria e razão de minha motivação.

Aos meus 2 filhos e família pelo carinho, presença, incentivo e apoio durante a elaboração do trabalho. Em especial à minha sobrinha Paula, pela paciência na conferência do texto em relação às regras da ABNT.

Ao meu pai pela enorme paciência, companheirismo, orientação e puxões de orelhas.

À minha mãe, meu porto seguro.

Ao Prof. Dr. Jorge Nogueira pela atenção e orientação. Sem ele eu ainda estaria batendo a cabeça com direcionamentos equivocados.

Aos Secretários de Estado Ruy Coutinho e Espedito Souza pela confiança e respeito pelo meu trabalho.

Ao Superintendente Regional do SEBRAE, Valdir Oliveira pelo incentivo e exemplo.

Às empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL pela compreensão da importância deste trabalho e confiança no pesquisador.

Aos colegas de trabalho da SDE e da Codeplan pela ajuda na construção do método ora apresentado e no apoio na tabulação de dados e conceitos.

Aos amigos pelo apoio e amizade.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo avaliar os resultados financeiros e econômicos proporcionados por programas de incentivo com a injeção de recursos públicos no mercado privado do Distrito Federal (DF). A literatura pesquisada sugere a análise de impacto regulatório para esse propósito, sendo que esta traz como uma das suas principais ferramentas o método de Análise de Custos e Benefícios (ACB). Desta forma, adaptou-se o modelo de ACB para a realidade do DF e as especificidades dos programas para alcançar o resultado, de forma a atender uma das questões apontadas pela Decisão nº 5458/2017 do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) no que diz respeito à comprovação de eficácia e eficiência dos programas. Com base nas regras e características da ACB, foram pesquisadas e conceituadas variáveis passíveis de serem valoradas de maneira que pudesse ser calculado o resultado financeiro e econômico do programa de incentivo IDEAS INDUSTRIAL. Após a análise comparativa da evolução do mercado com a evolução das empresas incentivadas e também da análise de sensibilidade, ambas tratando de quesitos como variações nos empregos e na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), concluiu-se que a ACB do IDEAS INDUSTRIAL apresenta valores que tendem a comprovar que o programa é eficaz ao cumprir seus objetivos, por aumentar a arrecadação e empregos, e é eficiente, pois exibe resultado global positivo.

Palavras-chave: programa de incentivo; IDEAS INDUSTRIAL; análise de custos e benefícios.

ABSTRACT

The objective of this work was to evaluate the financial and economic results offered by incentive programs with the injection of public resources in the private market of the Federal District (DF). The literature suggests an analysis of regulatory impact for this purpose, using the method of Cost-Benefit Analysis (CBA). Therefore, the ACB model was adapted to the reality of the Federal District and specificities of the programs to achieve the result, attending to one of the issues pointed out by Decision no 5458/2017 of the Federal District Court of Accounts (TCDF) about the proof of effectiveness and efficiency of the programs. Based on the CBA rules and resources, variables that could be used as a calculated method or financial and economic result of the IDEAS INDUSTRIAL incentive program were researched and conceptualized. After a comparative analysis of the evolution of the market with the evolution of the companies encouraged, and also of the evolution of the market with the results of the sensitivity analysis, both dealing with issues such as variations in jobs and the collection of Tax on Circulation of Goods and Services (ICMS), the conclusion was that the CBA of IDEAS INDUSTRIAL presents values that prove that the program is effective in meeting its objectives, increasing revenue and jobs, and it is efficient because it exhibits a positive global result.

Keywords: incentive program; INDUSTRIAL IDEAS; cost and benefit analysis.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1	Evolução da taxa de desemprego – PED – DF – 2017, 2018 e 2019
Gráfico 5.1	Valores da estrutura da SDE dedicada aos programas de incentivos
Gráfico 5.2	Evolução dos valores incentivados e do custo de oportunidade
Gráfico 6.1	Montante do faturamento total das empresas incentivadas pelo IDEAS
Gráfico 6.2	Variações do faturamento total das empresas incentivadas pelo IDEAS
Gráfico 6.3	Resultado das variações do faturamento SOMENTE PARA O DF das empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL
Gráfico 6.4	INDICADORES INDUSTRIAIS – CNI
Gráfico 6.5	Evolução dos Investimentos Produtivos considerados nesta ACB
Gráfico 6.6	Variações das remunerações dos empregos diretos das empresas incentivadas pelo IDEAS
Gráfico 6.7	Varição do quantitativo dos empregos diretos das empresas incentivadas pelo IDEAS
Gráfico 6.8	Variações na arrecadação de ICMS das empresas incentivadas pelo IDEAS
Gráfico 6.9	Comparativo da evolução do ICMS e sua participação no faturamento das empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL
Gráfico 6.10	Comparativo da evolução da variação percentual do ICMS das empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL e da variação percentual do ICMS no DF.
Gráficos 7.1	Resultados do comparativo entre evolução do mercado e das incentivadas

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1	Valores globais financiados pelos programas de incentivo no DF
Tabela 4.1	Encadeamentos para trás e para frente da indústria de transformação no DF
Tabela 5.1	Valores dos financiamentos e recebimentos pelo IDEAS INDUSTRIAL
Tabela 5.2	Evolução dos valores incentivados e do custo de oportunidade
Tabela 6.1	Dados populacionais e de desemprego no DF
Tabela 7.1	Resultados da ACB do IDEAS INDUSTRIAL
Tabela 7.2	Resultados positivos e negativos da ACB do IDEAS
Tabela 7.3	Resultados do comparativo entre evolução do mercado e das incentivadas
Tabela 7.4	Resultados da análise de sensibilidade

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1	Falhas de governo segundo Stavins (2000)
Quadro 4.1	Lista de variáveis para a ACB do IDEAS com as externalidades
Quadro 4.2	Estrutura básica da ACB dos programas de incentivos
Quadro 4.3	Resumo dos CONCEITOS e FONTES dos custos e benefícios financeiros e econômicos da ACB do programa IDEAS

LISTA DE ABREVIATURAS

ACB	Análise de custos e benefícios
AIR	Análise de Impacto Regulatório
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRB	Banco de Brasília
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBO	Classificação Brasileira de Ocupações
CEB	Companhia Energética de Brasília
CG IDEAS	Conselho de Gestão para o Financiamento ao Desenvolvimento Econômico e Sustentável
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COPEP-DF	Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do DF
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DF	Distrito Federal
FIDE	Financiamento especial para o desenvolvimento
FUNDEFE	Fundo de Desenvolvimento do DF
GDF	Governo do Distrito Federal
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEAS	Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PADES-DF	Programa de Apoio Econômico e Social do DF
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PRODECON	Programa de Desenvolvimento Econômico do DF
PRODF	Programa de Promoção e Desenvolvimento Econômico do DF
PROIN-DF	Programa de Desenvolvimento Industrial do DF
PVTEF	Projeto de Viabilidade Técnico-Econômico e Financeira
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno
SDE	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico
SE	Secretaria de Estado de Educação
SEEC	Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SSP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
TARE	Termo de Acordo de Regime Especial
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
USA ou EUA	Estados Unidos da América

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 VELHOS HÁBITOS – GOVERNO COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	14
1.1 Razões para intervenção do governo na busca do desenvolvimento econômico	14
1.2 Governo como indutor do desenvolvimento econômico.....	18
1.3 Falhas do governo indutor.....	19
1.4 Avaliação de impacto regulatório: novos hábitos?.....	22
2 AVALIAR A EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
2.1 Eficiência: seu significado econômico	26
2.2 Princípios econômicos de avaliação de escolhas eficientes	27
2.3 Visão panorâmica da análise de custos-benefícios (ACB).....	28
2.4 ACB na avaliação de políticas públicas – uma linha do tempo	30
2.5 ACB na avaliação de políticas públicas – uma moldura conceitual.....	31
2.6 Etapas de uma ACB	35
2.7 Critérios de avaliação de uma ACB	36
3 PROGRAMAS DE INCENTIVO DO GDF – BREVE CARACTERIZAÇÃO	38
3.1 Diversificação da base produtiva: um velho sonho no DF.....	38
3.2 Programas de incentivo – caracterização geral	41
3.3 O programa de incentivo IDEAS INDUSTRIAL – o objeto de pesquisa.....	45
4 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS	47
4.1 Metodologia utilizada para esse estudo.....	47
4.2 Procedimentos básicos de desenho do experimento empírico	48
4.3 Conceitos e fontes das variáveis.....	51
4.3.1 Financeiros (1C)	51
4.3.2 Custos administrativos (2C)	53
4.3.3 Gastos públicos em infraestrutura social (3C).....	55
4.3.4 Gastos públicos em infraestrutura econômica (4C).....	56
4.3.5 Custo de oportunidade (5C).....	58
4.3.6 Variações do Faturamento (1B1).....	59
4.3.7 Investimentos produtivos (1B2).....	61
4.3.8 Investimentos privados em projetos sociais (2B)	62
4.3.9 Empregos diretos (3B1).....	62
4.3.10 Arrecadação tributária (4B)	65
4.3.11 Empregos indiretos (3B2).....	66
4.3.12 Encadeamento para trás e para frente (5B).....	67

5 CUSTOS FINANCEIROS E ECONÔMICOS DO PROGRAMA IDEAS INDUSTRIAL.....	70
5.1 Financeiros	70
5.2 Custos administrativos	71
5.3 Gastos públicos em infraestrutura social e econômica.....	72
5.4 Custos de oportunidade	72
6 BENEFÍCIOS FINANCEIROS E ECONÔMICOS DO PROGRAMA IDEAS	74
6.1 Variações do faturamento e investimentos produtivos.....	74
6.2 Investimentos dos incentivados com projetos sociais	78
6.3 Empregos diretos e indiretos	78
6.4 Arrecadação tributária.....	81
6.5 Encadeamentos para trás e para frente	83
7 EFICIÊNCIA OU INEFICIÊNCIA – AVALIAÇÃO ECONÔMICA DO PROGRAMA IDEAS INDUSTRIAL	84
7.1 Comparativo entre os resultados apurados e a evolução do mercado	84
7.2 Análise global dos resultados mensurados.....	88
7.3 Análise de sensibilidade	90
7.4 E o futuro?.....	91
CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS	99
APÊNDICE I – Comparativo entre os conteúdos das leis dos programas de incentivo do GDF	111
APÊNDICE II – Quadro dos Procedimentos para Estimativas Monetárias de Custos	120
APÊNDICE III - Quadro dos Procedimentos para Estimativas Monetárias dos Benefícios	122
APÊNDICE IV – Método de cálculo das variáveis	124

INTRODUÇÃO

Os investimentos públicos podem ser considerados como instrumentos-chave de política usados pelos governos na busca de atingimento de suas metas e definição de estratégias gerais de desenvolvimento, nas quais os projetos escolhidos devem se encaixar dados os recursos limitados disponíveis. Jenkins e Harberger (1997, p. 3) consideram um projeto como “qualquer atividade que envolva o uso de recursos escassos durante um período de tempo específico com o objetivo de gerar um retorno socioeconômico na forma de bens e serviços”.

A esse respeito, o governo federal adota algumas políticas públicas que têm como objetivo propiciar o desenvolvimento regional. Segundo Cavalcante (2019), o argumento utilizado pelo governo federal para adoção de políticas dessa natureza é que em sua ausência a atividade econômica tenderia a se concentrar nas regiões onde a oferta de insumos e de mão de obra fosse mais abundante e/ou tendo o mercado de consumo mais próximo e dinâmico e/ou onde prevalecessem maiores economias de aglomeração. Mesmo com uma diminuição dos custos fiscais dessas políticas (2009 eram 1,15% do PIB e em 2018 foram 0,75%), o autor assinala que os custos dessas políticas em 2018 alcançaram R\$ 31,8 bilhões em incentivos fiscais, sendo que na média entre 2009 e 2018 o Centro-Oeste ficou com apenas 8,47% e as macrorregiões Norte-Nordeste receberam 89,63% desses recursos. Esses dados indicam que o Centro-Oeste se encontra numa situação de desvantagem em relação às regiões norte e nordeste.

Além disso, tais incentivos do governo federal não chegam a promover um deslocamento no interesse dos investimentos privados para migrarem da região sudeste para o Centro-Oeste. Isso tende a pressionar os governos estaduais do Centro-Oeste a aumentar o volume dos incentivos estaduais com o intuito de minimizar os efeitos negativos das diferenças dos investimentos nas políticas de desenvolvimento regional tratadas pelo governo federal.

Outro ponto relevante em relação ao desenvolvimento regional, especificamente em relação ao DF, é a guerra fiscal entre os entes da federação circunvizinhos e a forte atuação do Ministério Público no DF, que culminaram na transferência de empresas para outros estados. Para agravar a questão, a situação financeira do Governo do Distrito Federal (GDF) ainda se ressentido dos anos em que permaneceu acima do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal com poucos investimentos públicos e bloqueio de reajustes salariais. Soma-se a tudo isso o fato de que o índice de desemprego no DF situava-se próximo dos 19% em 2019, patamar superior ao brasileiro, conforme Pesquisa de Emprego e Desemprego-PED/DF publicado no blog da CODEPLAN (2019).

Para minimizar os problemas advindos desse cenário, o DF, assim como outros estados, utilizou-se de programas de incentivo ao desenvolvimento econômico. Em função desses programas acreditava-se que empresas permaneceriam produzindo, gerando emprego e renda dentro do território distrital. Assim, esses programas visam dinamizar a economia local, atraindo investimentos privados estimulados por reduções e/ou isenções fiscais e descontos na aquisição de áreas para construção das plantas industriais das empresas; e dessa maneira, buscam sanar ou diminuir as discrepâncias dos incentivos entre o DF e os Estados vizinhos. Estes promoveram suas políticas públicas de forma predatória, principalmente no que diz respeito a isenções tributárias e descontos em imóveis para instalação de produções diversas, minimizando os custos de instalação de novos empreendimentos e provocando um êxodo de empresas e indústrias sem, contudo, sofrer uma atuação do Ministério Público estadual tal como o ocorrido no DF.

A disponibilização de significativos montantes de diversificados tipos de incentivos em condições favorecidas tem sido uma habitual política pública de sucessivos governos do Distrito Federal. Ao longo dos anos esses incentivos têm sido alterados na forma, mas não em sua essência: argumenta-se que eles têm sido eficazes e eficientes na transformação do DF em uma unidade da federação cada vez menos dependente do emprego e da renda advindos da administração pública, o que evidenciaria, na opinião de sucessivos governantes, o sucesso desse tipo de instrumento de política pública. No entanto, não houve qualquer rigorosa avaliação do sucesso desses incentivos para a sociedade do DF, sociedade essa que tem viabilizado tal estratégia por meio do pagamento dos seus impostos.

Estabelecido o problema que motivou a presente investigação, pode-se adiantar as perguntas orientadoras desta pesquisa: quais são os retornos financeiros e econômicos, positivos e negativos, para a sociedade brasileira de cada financiamento proporcionado pelos programas de incentivos ao desenvolvimento econômico local? Em particular, quais os valores monetários das externalidades positivas e negativas geradas pelos financiamentos distritais a empresas estabelecidas no DF?

As leis, portarias e regulamentos que estabelecem incentivos distritais instituem critérios de avaliação, objetivos e subjetivos, para ingresso e manutenção dos projetos. Atualmente o DF realiza apenas a análise do Projeto de Viabilidade Técnico-Econômico e Financeira (PVTEF), que monitora anualmente alguns dados financeiros-contábeis do beneficiado e verifica o atingimento de metas traçadas. A depender dos resultados dessas análises o beneficiado poderá permanecer no programa ou diminuir percentualmente seus

incentivos, ou até ser excluído do programa tendo como punição a devolução antecipada dos recursos transferidos.

No entanto, nesses regramentos não há menção quanto à apresentação de uma análise técnica dos resultados socioeconômicos gerados pelos incentivos. Conforme Vieira (2018, p. 6), é prática usual dos governos estaduais e distritais não determinarem monetariamente “se concessões de benefícios fiscais impactam positivamente na sua gestão fiscal, e, conseqüentemente, no desenvolvimento da respectiva região”. Diante dessa situação, o Tribunal de Contas do DF (TCDF, 2017), em sua Decisão nº 5458/2017, determinou ao Excelentíssimo Governador do DF que ordenasse o sobrestamento de todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios decorrentes do PRÓ-DF II (Programa de Promoção e Desenvolvimento Econômico do DF II) e IDEAS Industrial (Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável) até a completa reformulação desses programas. Assim, a motivação para este estudo decorre desses fatos, revelando inclusive sua justificativa.

O debate sobre a criação ou a manutenção desses programas de incentivo ao desenvolvimento carece de uma ferramenta analítica que possa explicar adequadamente os seus prós e os seus contras. Desta forma, para suprir essa lacuna e proporcionar argumentação mensurável da validade de tal política, este estudo tem por objetivo principal adaptar para a realidade do GDF método prático de cálculo para dimensionar os resultados financeiros e econômicos gerados pelos incentivos distritais fornecidos a cada uma das empresas beneficiadas ou solicitantes localizadas no DF.

Em termos conceituais, o intuito das avaliações dos investimentos distritais em empreendimentos privados é evitar a execução de projetos com perspectivas de resultados pífios ou negativos; ou seja, os gastos de investimento do governo têm que ser obrigatoriamente de interesse público e devem ter resultados socioeconômicos positivos e significativos. Isso implica que os recursos não devem ser indistintamente realocados do setor público para o privado, a menos que tal mudança possa aumentar o nível de bem-estar dos residentes. Para que se priorize uma atividade com passivos contingentes (atividade com eventos previsto, mas com resultados incertos), deve ficar claro que seu benefício econômico excederá seu custo econômico.

Este trabalho buscará suprir a deficiência citada explorando uma ferramenta possível para esta tarefa: Análise Custo Benefício (ACB). A metodologia de cálculo desta pesquisa poderá identificar, em valores de moeda corrente, resultados financeiros e econômicos de cada financiamento ofertado pelos programas de incentivo no DF, o que proporcionará ao gestor

público, bem como à sociedade, a transparência que a alocação desses recursos públicos requer. Desta maneira, o problema regulatório a ser estudado é a eficácia e a eficiência da política de alocação dos recursos, objetivando a maximização dos benefícios líquidos para a economia do DF.

Este estudo está estruturado em 7 capítulos além da introdução e da conclusão. Nesta introdução foram apresentados os objetivos do estudo, evidenciando o problema de pesquisa. Os três primeiros capítulos fornecem a moldura conceitual necessária para a realização do trabalho. No capítulo 1 buscou-se identificar as razões para a intervenção do governo na economia pontuando suas falhas. No capítulo 2 tratou-se da eficiência para a economia e também do significado da análise de custos e benefícios. Já no capítulo 3, caracterizaram-se todos os programas de incentivo ao desenvolvimento que o GDF operacionalizou até dezembro de 2019, citando inclusive os programas que estavam prestes a entrarem em execução. Os métodos e procedimentos utilizados nessa ACB estão expostos no capítulo 4, detalhando o conceito de cada uma das variáveis e suas respectivas fontes. Nos capítulos 5 e 6 serão apresentados os resultados obtidos, bem como as análises pertinentes para cada uma dessas variáveis. E no capítulo 7, expõem-se o comparativo dessa ACB com a evolução do mercado industrial no DF, além da análise dos resultados apurados do programa de incentivo e a análise de sensibilidade da ACB desenvolvida.

1 VELHOS HÁBITOS – GOVERNO COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

1.1 Razões para intervenção do governo na busca do desenvolvimento econômico

Desenvolvimento econômico é interpretado de maneira diversa por diferentes estudiosos de distintas áreas de análise acadêmica. Ele pode ser definido como o aumento da renda nacional ou o crescimento da renda *per capita* durante determinado período de tempo. Pode, também, ser entendido como os efeitos do crescimento da renda nacional sobre o nível de bem-estar social, ou ainda conforme Vieira (2017), pode ser tratado como o crescimento econômico (aumento do Produto Nacional Bruto – PNB *per capita*), associado ao aumento da qualidade de vida da população de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, violência, condições de saúde, alimentação, transporte, educação, higiene e moradia). Na busca de uma síntese, Bresser-Pereira (2007, p. 2) define desenvolvimento econômico como

“Processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade”.

As políticas públicas que lidam com a questão da intervenção governamental para alavancar o desenvolvimento econômico enfrentam argumentos sólidos a favor e contra. Stiglitz (1990) ensina que existem escolas de pensamento econômico que sugerem a necessidade de substancial intervenção do governo, alocando investimentos e controlando o comércio e a indústria. Porém, existem outras escolas cuja abordagem caracteriza o governo mais como um problema do que como uma solução: com os mercados abertos sem governo, apenas as forças do capitalismo levariam naturalmente ao crescimento e à prosperidade.

Para Helm (2010), os que são a favor da intervenção estatal geralmente contrabalançam os fracassos do mercado minimizando os fracassos do governo, sendo esta a disposição observada nos grandes debates sobre o papel do estado e o desenho da política econômica na década de 1930 e após a Segunda Guerra Mundial até a década de 1970. E foi somente após esse período que a atenção dos economistas se voltou para os fracassos do governo. Houve, então, um ressurgimento tanto da teoria política de estado quanto da abordagem econômica orientada para o mercado. Ainda segundo Helm (2010), o equilíbrio entre as duas fontes de

fracasso depende da orientação acadêmica: os economistas mais tendentes às áreas sociais e a favor da intervenção do governo admitem o fracasso do mercado; de maneira inversa, outros economistas mais entusiastas dos resultados financeiros privados apontam para o fracasso do governo.

Dentre as razões alegadas pelos economistas que acreditam que a intervenção governamental não é desejável e a entendem como ineficaz e/ou ineficiente, está o poder de um mercado funcionando livre de intervenções do estado, que proporciona alocação eficiente de recursos escassos tornando-os produtivos, além de buscar resultados socialmente ótimos. Um dos principais argumentos em que esses estudiosos se apoiam é na teoria de que os governos falham, pois, o “mercado político” troca programas, projetos e políticas por favores e/ou por apoio e/ou votos. Alguns autores que seguem esta linha de raciocínio são Mota (2011), Martins (2012), Ganem (2012) e Vieira (2018).

Historicamente a intervenção mínima do estado é tratada desde o surgimento da escola fisiocrática no século XVII, que trouxe ao mundo a famosa expressão da revolução francesa, *laissez-faire*¹, criada por Vincent de Gournay, e que se insurgia contra a intervenção governamental na economia. Segundo Adam Smith em “A Riqueza das Nações”, o indivíduo quando habilitado a buscar seus próprios interesses, promovia inconscientemente o bem-estar da comunidade. No entendimento de Mota (2011), Smith pregava que o capitalismo representava o ápice da civilização desde que o governo adotasse a política do *laissez-faire*, permitindo que o livre jogo da oferta e da procura regulasse a economia, deixando-a livre de intervenções do governo.

É neste contexto que Ganem (2012), em sua análise das teorias de Hayek, interpreta como Adam Smith, Leon Walras e o próprio F. A. Hayek, mesmo separados no tempo e no espaço da História do pensamento econômico, têm como ligação teórica o mercado autorregulável para a explicação da ordem social. Em Smith (apud. GANEM, 2012), a economia nasce como uma teoria do mercado, apresentando a lógica do mercado liberal em seu estado mais puro onde os interesses privados são movidos por uma mão invisível que os orienta para o bem-estar social. Já Walras (apud. GANEM, 2012) demonstrou a ordem social do mercado de forma lógico-matemática. Por fim, Ganem (2012) ao analisar as teorias de Hayek afirma que toda intervenção é produtora de injustiças e ineficácias manifestando a ideia de inexistência de quaisquer outras alternativas de organização social proveniente da autorregulação do mercado.

¹ A expressão completa: “*laissez faire, laissez aller, laissez passer, le monde va de lui-même*” ou “deixe fazer, deixe ir, deixe passar, o mundo anda por sua conta”

Elali (2007 apud VIEIRA, 2018, p. 48) ressalta que “a importância da intervenção estatal por meio da tributação com objetivos regulatórios, uma vez que é atribuição sua estimular determinadas atividades econômicas na busca da ordem proposta pela Constituição da República”. Santos e Silva Filho (2015, p. 16) corroboram com esse direcionamento quando afirmam que “a intervenção direta do Estado via investimentos na estrutura produtiva resulta em modificação significativa na dinâmica da região beneficiada e é capaz de reduzir as desigualdades e promover crescimento com maior distribuição”.

Martins (2012) afirma que o núcleo da discussão sobre menos ou mais Estado na economia não é quantitativo, mas qualitativo. Ele cita alguns argumentos críticos a maior intervenção do Estado:

1. Sua ação tende a agravar os conflitos da sociedade de mercado, em vez de harmonizá-los, impedindo que as forças do mercado funcionem adequadamente. Isto é devido a dois motivos, quais sejam: primeiro, a alta carga de impostos e regulamentos que cerceiam os investimentos privados; e o segundo, aos trabalhadores e sindicatos que são beneficiados com direitos e privilégios contribuindo para a baixa produtividade e acarretando em desenvolvimento decrescente, inflação e ingovernabilidade.
2. Na utilidade do estado social para as classes menos favorecidas. O estado social é ineficaz e ineficiente, pois sua pesada estrutura redistributiva trabalha apenas no sentido horizontal, dentro da classe dos operários, não no sentido vertical, de maior mobilidade social.
3. Os atributos da burocracia pública que absorvem mais recursos e prestam menos serviços do que outras estruturas democráticas e descentralizadas de política social poderiam fazer.

Entretanto, muitos economistas percebem que mercados podem não funcionar de forma tão perfeita, podendo falhar se os preços forem incapazes de atender as necessidades, os desejos e as restrições dos indivíduos em uma determinada sociedade. Desta forma, as decisões baseadas nesses preços irão fomentar desequilíbrios nos mercados e, conseqüentemente, resultados ineficientes: recursos poderiam ser realocados fazendo que pelo menos uma pessoa melhorasse sem que qualquer outra pessoa piorasse a sua situação.

Dentre os economistas que seguem esta linha de raciocínio estão Dahl (1993), Pereira (2009), Pires (2009) e Ghosh (2001). Pode ser acrescentado à lista o entendimento de Carvalheiro (1987), onde explica que Keynes e Kalecki consideravam que a ação governamental era o meio mais eficaz na criação de empregos e aumento de renda, e isso se

dava tanto durante a depressão como na prosperidade. Saviani (2002 apud. PEREIRA, 2009, p. 38) complementa essa análise destacando que a posição de “Hayek que, assim como Keynes, também procura explicar as crises cíclicas do capitalismo, mas diferentemente de Keynes, posiciona-se radicalmente contra a intervenção do Estado na economia”.

Dahl (1993) sugere que mercados concorrenciais não são necessariamente eficientes e não levam obrigatoriamente ao crescimento econômico. Um aspecto adicional de um mercado concorrencial consiste nas suas frouxidões morais, pois mesmo que tais mercados produzissem resultados eficientes, esses não seriam fundamentalmente justificáveis. Outro argumento da autora é que a suposição de que a sociedade se beneficiará se todos agirem motivados pelo interesse próprio em suas transações econômicas, contradiz frontalmente o requisito de que os cidadãos devam ser dissuadidos a agir de modo individualista para que o bem-estar de todos seja alcançado.

Por sua vez Pires (2009) lembra que os governos são considerados necessários à sociedade, pois regulam ou buscam regular a organização da sociedade. Ele argumenta que devido às falhas de mercado o estado é demandado a orientar e corrigir o sistema produtivo e de consumidores, pois sozinho o mercado não otimiza a produção dos bens e serviços que satisfaçam às necessidades e desejos da sociedade. Finalmente, Ghosh (2001) é taxativo ao afirmar que, em ocorrendo falhas de mercado, o papel do governo torna-se crucial, atuando na alocação, distribuição, estabilização e regulamentação. O autor apresenta algumas justificativas para a necessidade de intervenção governamental:

- A. **Ações contra falhas e distorções de mercado** – para atuar contra tais situações é necessário o desenvolvimento de habilidade na identificação dessas falhas e atuação na formulação e implementação de política pública apropriada a neutralizá-las;
- B. **Função de regulamentação e de regulação** – com o objetivo de evitar falhas, o governo atua como um regulador/controlador da economia, utilizando-se de instrumentos de comando e controle.
- C. **Redistribuição de renda** – os mercados abertos tendem a realizar uma alocação injusta de recursos ampliando as desigualdades de renda e riqueza. Presume-se que a intervenção governamental pode reduzir tal falha por meio de políticas públicas de distribuição.
- D. **Função de alocação e de estabilização** – funções originais de governo, sendo que a primeira enfatiza o quanto e quando deve ser alocado um recurso, onde e como alocá-los de forma a maximizar o bem-estar social; e a segunda é utilizada

para evitar inflações e recessões, uma vez que em uma economia de mercado não necessariamente seja possível obter-se um equilíbrio automático.

E. **Função de empresa pública** – refere-se aos benefícios obtidos por meio de empresas públicas utilizadas como instrumentos para alcançar objetivos socioeconômicos de interesse da sociedade.

F. **“Trade-off” eficiência/equidade** – o governo tem um papel importante na busca de um equilíbrio entre as necessidades de equidade e de eficiência, de forma a assegurar a equidade de riqueza e renda entre classes com o propósito de estabelecer uma sociedade mais igualitária.

G. **Função de desenvolvimento** – função governamental agindo no acesso ao desenvolvimento econômico, ofertando a infraestrutura necessária para promover o crescimento e o desenvolvimento.

Dias (2019), ao se referir ao livro de Musacchio e Lazzarini (2015), destaca duas visões favoráveis à intervenção estatal: visão industrial, como indutor da economia; e, visão social, no cumprimento de suas funções sociais. Há também uma visão contrária à intervenção que seria a visão política, quando existem outros propósitos que não o sucesso dos objetivos econômicos. O autor conclui pregando que as intervenções estatais dependem de uma trajetória histórica do governo; e que, em certos momentos, o capitalismo de Estado pode ter efeitos benéficos (suprir ausência de capital, contornar falhas de mercado e cumprimento das funções sociais do Estado) ou maléficis (diminuição da eficiência econômica e deformações das relações de mercado).

1.2 Governo como indutor do desenvolvimento econômico

De acordo com Stiglitz (1990, p. 270), “Os governos têm desempenhado um papel central - pode-se questionar se bem ou mal - no desenvolvimento da maioria dos países que hoje pertencem ao grupo dos mais desenvolvidos”. Para que o governo exerça esse papel, se utiliza de políticas públicas, pois essas imprimem as diretrizes, princípios e regras que norteiam as ações do Estado e delimitam as relações entre a administração e a sociedade, além de orientar as ações que normalmente envolvem o gerenciamento de recursos públicos. Segundo Teixeira (2002, p. 2), “elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem”. Marostica et al (2016, p. 46) acrescentam afirmando que “o bom desempenho do governo, em um contexto macroeconômico, está intimamente ligado ao

curso da atividade empresarial, onde os setores público e privado se inter-relacionam, um influenciando o outro”.

Dentre essas políticas existem aquelas que objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda. Segundo Taveira (2009, apud MAROSTICA, 2016), as políticas governamentais são programas estabelecidos pelo governo com o objetivo de incrementar operações, atrair investimentos para determinadas regiões menos desenvolvidas e financiar atividades de interesse público.

Os cientistas sociais de diversas tendências, quando analisam as políticas públicas que visam o desenvolvimento, afirmam que o modelo do “Estado do bem-estar social” não funciona mais. Cândido (2002, p. 12) acrescenta a esse raciocínio o argumento que a constatação da crise deste modelo “parte do fato de que as despesas públicas passaram a ter taxas de crescimento maiores que as do Produto Interno Bruto (PIB). Isto implica que o Estado não poderá prover a população dos benefícios tradicionalmente ofertados”. Ele ainda defende que existem duas tendências na análise de propostas alternativas de gestão pública: A) a neoliberal, onde a prestação de serviços é fundamentada na participação mais intensa da sociedade; e B) a progressista, que admite a imprescindibilidade da presença do Estado na oferta de serviços sociais, porém recomenda a introdução de mecanismos de abertura de comunicação entre o Estado e a sociedade civil na constituição de agências públicas para promoção do desenvolvimento.

Barbosa (1999 apud CÂNDIDO, 2002) idealiza que o papel do governo como indutor do desenvolvimento deva ser o de construir um ambiente apropriado no qual empresas possam aumentar sua capacidade de competição, disponibilizando bens e serviços públicos e regulando as distorções econômicas. Neste sentido, o Estado deveria evitar a regulação exagerada que obstrua os interesses dos negócios e a inovação, criando situações propícias para que se possa contar com atores específicos e centralizadores para a geração do desenvolvimento, quais sejam: as empresas, as redes produtivas, as associações, as instituições de apoio e a sociedade civil em geral.

1.3 Falhas do governo indutor

Conforme assinala Campos (2009), a teoria sobre as falhas de governo iniciou-se em 1971 com uma análise crítica de George J. Stigler em relação à regulação econômica realizada pelo Estado, onde este é retratado como uma fonte potencial de ameaça ao equilíbrio do

mercado, além de proporcionar o desinteresse de investimentos privados nas atividades econômicas.

De acordo com Meirelles (2010), as falhas de governo são originadas por: assimetria de informações, custos de transação e restrições administrativas e políticas. Falha de governo deve ser entendida como uma situação na qual o governo é incapaz de fornecer bens e serviços de uma maneira eficiente e onde as atividades do governo são *Pareto Ineficientes*. Afonso (1999) explica que *Eficiência de Pareto* é a melhora da situação de uma pessoa sem piorar a de nenhuma outra. Então se uma alocação de recursos resultar numa melhoria de Pareto, a alocação inicial era Pareto ineficiente.

Pinto Jr. et al (2000) corroboram com Meirelles (2010) ao afirmar que um dos maiores problemas do agente regulador é a assimetria de informações entre este e a empresa regulada. O regulado tem conhecimento detalhado de suas atividades, etapas de produção e estrutura de custos, o que significa que o regulador toma decisões com base no conjunto de informações fornecidas pelos regulados. Os autores ainda esclarecem que o ideal seria a criação de um sistema que induza a firma a revelar as informações que o regulador necessita ou a induza a ser eficiente e repartir ganhos de eficiência com consumidores. Além deste aspecto, a busca de informação é um processo oneroso para o órgão regulador e, na maior parte dos casos, não é do interesse dos regulados.

Outro aspecto levantado por Meirelles (2010), são os custos de transação, que podem ser vistos como gastos não relacionados diretamente à atividade produtiva em si, mas como custos pelos quais as transações econômicas são processadas. Como, por exemplo, custos com coleta de informações relevantes e negociação e elaboração de contratos. De acordo com Pondé, Fagundes e Possas (1997), a determinação dos custos de transação, originalmente proposta por Ronald Harry Coase, na segunda metade da década de 30, e posteriormente delineada por Oliver Williamson a partir dos anos 70, permite analisar em que circunstâncias os movimentos de integração vertical, bem como a realização de contratos que restrinjam substancialmente a conduta das partes e/ou estabelecem vínculos de reciprocidade, têm como objetivo e resultado a geração de ganhos de eficiência, e não algum tipo de limitação da concorrência.

Sendo assim, as principais fontes e elementos das falhas de governo podem ser:

1. Agentes de mercado trabalham para si; agentes de governo trabalham para outros; o sistema de incentivos aos primeiros tende a não existir para os segundos ou a ser bem mais limitado;

2. Há grandes dificuldades de se avaliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços produzidos pelo governo a depender do setor da economia;
3. Há imensas dificuldades de monitoramento das atividades dos agentes governamentais, devido à grande variedade dessas atividades;
4. Pressão sobre agências para implementação de projetos, programas e políticas antes mesmo da conclusão de um adequado processo de avaliação dos mesmos.

Stavins (2000) contribui na discussão evidenciando as principais falhas de governo, conforme quadro resumo 1.1.

Quadro 1.1 Falhas de governo segundo Stavins (2000)

FALHAS DE GOVERNO	DESCRIÇÃO
1. Problemas do Voto Majoritário	Escolha social através do voto majoritário não conduz necessariamente a um ótimo nível de bem-estar social. Os dois sistemas de votação mais simples no processo de decisão coletiva são: a) a regra da unanimidade: a única forma de votação que permite atingir o ótimo de Pareto na determinação da quantidade de bens públicos a ser produzida e os tributos a serem pagos para sua produção; e b) a regra da maioria: qual é a maioria ótima? Amplas maiorias (maioria absoluta, maioria de dois terços etc.) demandam tempo para sua construção. A maioria simples é o menor número de votos necessários para uma tomada de decisão, de forma a evitar a aprovação simultânea de temas mutuamente contraditórios. Uma das principais limitações da regra da maioria é a impossibilidade de considerar a intensidade das preferências. Os indivíduos geralmente têm diferentes graus de preferências sobre os bens públicos a serem oferecidos pelos governos.
2. Teorema do Eleitor Mediano	A regra da maioria pode não satisfazer a maioria dos cidadãos de uma democracia. Especialmente, indivíduos com preferências mais atípicas e distantes da média da população serão os menos satisfeitos. Eleitor mediano é aquele que opta por uma quantidade que está na “metade” (média) das preferências do grupo. O teorema do eleitor mediano estabelece que o resultado de uma eleição majoritária será a preferência do eleitor mediano. Aplicado a uma democracia representativa, na qual os eleitores escolhem representantes, o teorema do eleitor mediano explica por que, no caso de dois candidatos (ou partidos) e supondo que todos votem, será eleito aquele com uma proposta mais próxima da preferência do eleitor mediano e ambos tenderão a desenhar plataformas similares.
3. Paradoxo do Voto	Numa decisão entre mais de duas opções, um processo de escolha entre pares de alternativas não assegura que alguma das opções descartadas não seja preferida pela maioria aquela que foi finalmente escolhida utilizando a regra da maioria.
4. “Logrolling” (conluio entre políticos) ineficiente	É a possibilidade de negociações e barganhas entre os políticos para o alcance da maioria na aprovação de projetos de lei. Esta falha é identificada pelo problema da estabilidade das coalizões e também na intensidade das preferências dos políticos.
5. Negligência de princípios de mercado	Escolha de políticas podem desconsiderar custos e benefícios de um projeto, levando a escolha de projetos /programas / políticas não econômicas.
6. Política de “Interesses Especiais”	Políticas podem atender aos interesses de suas bases através de maneiras que não são justificáveis economicamente.
7. Setor e Burocracia Públicos Ineficientes	São as ineficiências decorrentes de excesso de mão de obra, custos crescentes e supervisão ineficaz.
8. Comportamento de “Rent-Seeking”	É o comportamento que visa obter do governo privilégios de mercado. As atividades de organização de um <i>lobby</i> para atuar no Congresso, a contratação de advogados e outros especialistas, a veiculação de propaganda, a realização de entrevistas e doações em campanhas eleitorais, o financiamento de palestras e

	viagens aos legisladores e os convites para jantar ou férias são algumas das atividades incluídas no comportamento <i>rent-seeking</i> . Na procura por novas oportunidades que proporcionem um maior lucro, a atividade empresarial <i>profit seeking</i> gera um processo de realocação de recursos que possibilita crescimento econômico, o que difere do processo das atividades <i>rent-seeking</i> que não criam qualquer valor podendo até gerar aumento de custo para a sociedade.
9. Problemas na Relação Agente-Principal	Melo (1996) define agente e principal por meio de exemplos: no âmbito das organizações, o agente é o empregado que é admitido pelo principal para realizar um serviço; e no âmbito do sistema político, os políticos (agentes) recebem demandas dos cidadãos (principal) para agir em seu nome. Desta forma, pode-se afirmar que: a) os objetivos dos agentes e dos principais são distintos; b) principais não conseguem monitorar as ações dos agentes; e, c) existem informações assimétricas entre agentes e principais.
10. Falhas de Política	Existem diversos motivos que produzem a ineficácia das políticas públicas. Por exemplo: demora entre reconhecimento e ação; <i>gap</i> temporal entre a implementação da política e o seu resultado; falhas de implementação; ou, desconhecimento da correta correlação entre instrumentos e objetivos.

Fonte: adaptado de Stavins (2000)

Na tentativa de remover falhas de mercado, o setor público pode:

- A. Implementar tributos ou subsídios que tragam sérios problemas distributivos, agravando desigualdade de renda;
- B. Influenciar funcionários públicos os quais podem direcionar a distribuição de renda.

1.4 Avaliação de impacto regulatório: novos hábitos?

Hábitos novos ou quebra de paradigmas podem ser estimulados ou acontecem por eventos naturais? Para responder sobre a possibilidade de novos hábitos serem estimulados pode-se utilizar como exemplo a fábula dos macacos e as bananas (RHPORTAL, 2015):

“Numa experiência científica, um grupo de cientistas colocou cinco macacos numa jaula. No meio, uma escada e, sobre ela, um cacho de bananas. Quando um macaco subia na escada para pegar as bananas, os cientistas jogavam um jato de água fria nos que estavam no chão. Depois de certo tempo, quando um macaco ia subir a escada, os outros o pegavam e batiam muito nele. Mas um tempo depois, nenhum macaco subia mais a escada, apesar da tentação das bananas. Então os cientistas substituíram um dos macacos por um novo. A primeira atitude do novo morador foi subir a escada. Mas foi retirado pelos outros, que o surraram. Depois de algumas surras, o novo integrante do grupo não mais subia a escada. Um segundo foi substituído e o mesmo ocorreu – tendo o primeiro substituto participado com entusiasmo da surra ao novato. Um terceiro foi trocado e o mesmo ocorreu. Um quarto e, afinal, o último dos veteranos foi substituído. Os cientistas, então, ficaram

com o grupo de cinco macacos que, mesmo nunca tendo tomado um banho frio, continuavam batendo naquele que tentasse pegar as bananas. Se fosse possível perguntar a algum deles por que eles batiam em quem tentasse subir a escada, com certeza a resposta seria: ‘Não sei, mas as coisas sempre foram assim por aqui.’”

A respeito de novos hábitos, há também a teoria de Thomas Kuhn (2009, apud FAGUERAZZI, 2012) que define um progresso periódico por quebra de paradigmas, pois ele afirma que as ciências evoluem por meio de paradigmas, definidos como: “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (KUHN, 2009, p. 13, apud FAGUERAZZI, 2012, p.143). E acrescenta que a ciência se desenvolveria via o seguinte modelo: uma sequência de períodos de ciência normal, nos quais a comunidade de pesquisadores adere a um paradigma, interrompidos por revoluções científicas (ciência extraordinária). Os episódios extraordinários são marcados por anomalias e/ou crises no paradigma dominante, culminando com sua ruptura.

A análise de impacto regulatório (AIR) foi criada em situação de quebra de paradigma. Alguns economistas afirmam que, no início dos anos 80, a multiplicação das intervenções estatais tinha ultrapassado o limite do desejável. As críticas não se voltavam propriamente contra a concepção da intervenção estatal, mas relacionava-se com a adequação da intervenção, pois, conforme as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório do Governo Federal Brasileiro (2018), a regulação pode se transformar em obstáculo quando for excessiva e desproporcional, podendo inclusive impedir a inovação ou criar barreiras desnecessárias ao comércio, à concorrência, ao investimento e à eficiência econômica. Surge, assim, a necessidade de revisão qualitativa da regulação, para afastar os problemas derivados da legislação e assegurar a realização dos valores eleitos pelo Estado Regulador.

Nesse contexto, em fevereiro de 1981, o presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Ronald Reagan, emitiu a Ordem Executiva 12291 (NATIONAL,1981) definindo a execução de AIR em todos os principais regulamentos. Com essa ação, os EUA passaram a analisar quais leis ou regulamentos seriam aprovados não só pela conveniência política, mas também quais dessas leis teriam a possibilidade de terem resultados negativos ou positivos².

² Para Albuquerque (2018), a adoção da AIR fortalece a governança regulatória, melhora os mecanismos de consulta e de transparência no processo de regulação e promove uma maior responsabilização do agente público.

No Brasil, o Decreto nº 4.176/2002 estabelece normas e diretrizes para projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, o que representa o embrião de uma primeira iniciativa em AIR no país. Recentemente, o Governo Bolsonaro decretou a Medida Provisória Nº 881, de 30 de abril de 2019, art. 5º, na qual as propostas de edição e de alteração de quaisquer instrumentos jurídico-normativos (leis, decretos, regulamentos e outras normas) sejam “precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico”.

Conforme as Diretrizes para Executar a Análise de Impacto Regulatório – EPA (1991), *Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis*, cada AIR deve calcular monetariamente os benefícios e custos de todo o conjunto de efeitos de uma lei proposta e compará-los com os de outras abordagens reguladoras e não reguladoras. Sendo que na situação de impossibilidade de valoração dos benefícios e custos, estes devem ser quantificados e avaliados quanto à sua importância em relação àqueles monetizados. O EPA (1991) ainda esclarece que o objetivo da AIR é desenvolver e organizar informações sobre benefícios, custos e impactos econômicos, a fim de esclarecer as compensações entre opções regulatórias alternativas.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2009), a AIR é uma ferramenta e um processo. Como ferramenta, ela examina de forma sistemática os potenciais impactos das ações governamentais, levantando questões sobre custos e benefícios, sobre o grau de efetividade da ação para atingir objetivos desejados e se há alternativas regulatórias viáveis para tratar o problema identificado. Como um processo decisório, a AIR está integrada a sistemas de consulta pública e de desenvolvimento de políticas públicas, a fim de comunicar aos envolvidos, logo na fase de formulação da política, informações a respeito dos impactos esperados, além de servir como uma forma de análise *ex post* das regulações existentes.

As Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório do Governo Federal Brasileiro (2018), enfatizam que a AIR deve preceder a adoção e as propostas de alteração, por parte das Agências Reguladoras e órgãos e entidades da administração pública, de instrumentos jurídico-normativos. Também estabelece que AIR deverá ser apresentada em forma de relatório específico contendo alguns elementos essenciais:

- A. Identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, apresentando suas causas;
- B. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório;

- C. Identificação da base legal que ampara a ação do governo no tema tratado;
- D. Definição dos objetivos que se pretende alcançar;
- E. Descrição das possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado, considerando a opção de não ação, além de soluções normativas ou não;
- F. Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas;
- G. Comparação das alternativas consideradas, apontando, justificadamente, a alternativa ou a combinação de alternativas que se mostram mais adequadas para alcançar os objetivos pretendidos;
- H. Descrição da estratégia para implementação da alternativa sugerida, incluindo formas de monitoramento e de fiscalização.

O Guia Orientativo ainda complementa informando que, caso o problema regulatório objeto da análise seja de significativa complexidade ou apresente impactos significativos, o ente público deverá promover a análise adicional de mais dois seguintes aspectos:

1. Mapeamento da experiência internacional no tratamento do problema regulatório sob análise;
2. Mensuração dos possíveis impactos das alternativas de ação identificadas sobre os consumidores ou usuários dos serviços prestados e sobre os demais segmentos da sociedade afetados.

Dentre os vários métodos analíticos utilizados que são recomendados pela OCDE (2009) para a realização de uma análise de impacto regulatório destaca-se a análise de custo-benefício (ACB). Essa ferramenta é a única metodologia que é teoricamente capaz de responder à questão fundamental da economia do bem-estar, qual seja, se uma intervenção resulta em benefícios líquidos positivos do ponto de vista da sociedade como um todo. A ACB será tratada com maior detalhe no capítulo 2.

2 AVALIAR A EFICIÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Eficiência: seu significado econômico

Os economistas argumentam que recursos são relativamente limitados e escassos frente aos desejos da sociedade. Nas situações de falhas de mercados, portanto, os governos precisam identificar a melhor alocação de seus recursos de maneira a proporcionar a maximização do bem-estar da sociedade. Nesse sentido, Roscoe (2011) expõe que os tomadores de decisões públicas utilizam uma série de instrumentos, técnicas e indicadores para a elaboração do planejamento governamental. A autora destaca que não há consenso acerca dos mecanismos de planejamento, incluindo as ferramentas e técnicas de análise de projetos, havendo correntes distintas em relação à utilização de diversos dos mecanismos disponíveis, cada qual com sua especificidade.

Qualquer técnica a ser utilizada conta com limitações em sua aplicação, sendo vasta a literatura que discorre sobre as vantagens e desvantagens das distintas ferramentas e técnicas de apoio à decisão. Nesse cenário, o objetivo de uma Análise Custo-Benefício (ACB) é apoiar a seleção de projetos, programas e políticas eficientes do ponto de vista econômico, o que de acordo com Mueller (2007, apud ROSCOE, 2011), significa que tais projetos implicarão em impactos positivos sobre o bem-estar social. Como é possível ser verificado ao longo da pesquisa, apesar de parecer uma lógica bastante simples, a aplicação da técnica envolve a adoção de determinados pressupostos que poderão não ser nem tão claros quanto seria desejável³.

Em países como o Brasil, existe uma forte tendência a divergências substanciais entre os preços observados no mercado e os denominados preços sociais (CONTADOR, 2014). Assim sendo, os resultados das análises sob a ótica privada/financeira, que não incorporam elementos tais como as externalidades geradas, não coincidem com os resultados que seriam obtidos caso fosse considerada a sociedade como um todo (ótica econômica/social). Neste contexto, tem crescido a necessidade de incorporar, na avaliação dos projetos e programas de investimentos governamentais, custos e benefícios sob a ótica da sociedade como um todo, o que inclui, entre outros aspectos, as externalidades negativas e positivas.

³ A questão da eficiência alocativa é um dos conceitos mais debatidos nos estudos que tratam da ACB. Por exemplo, Page (1988, apud. Hanley e Spash, 1993) aponta o fato de que a aplicação da economia do bem-estar é limitada devido ao fato de seus princípios serem fundamentados na eficiência alocativa.

2.2 Princípios econômicos de avaliação de escolhas eficientes

Na escolha de projetos de desenvolvimento eficientes, Contador (2014) destaca que existem críticos fervorosos à utilização da avaliação de projetos sob a ótica econômica (incluindo a incorporação dos valores das externalidades) dado aos sacrifícios que poderão ser impostos como resultado da mesma, refletindo, em última instância, um juízo de valor. Em relação às críticas frequentes quanto à validade e pertinência da realização de avaliação econômica de projetos, Contador (2014) destaca a imprecisão envolvida nos cálculos de preços sociais e das externalidades. O autor expõe que apesar de haver um longo caminho a percorrer, o que tem se observado é que cálculos realizados por metodologias diferentes resultam em conclusões semelhantes e que “as conclusões sobre a viabilidade (econômica) de muitos projetos são relativamente insensíveis a mudanças, em certos limites, nas condições de mercado, tecnologia, etc.” (CONTADOR, 2000, p. 9, apud ROSCOE, 2011, p. 20).

Apesar dessa crítica, Mendonza et al (2006, p. 3, apud ROSCOE, 2011, p. 20) afirmam que “a avaliação econômica de projetos de infraestrutura ajuda a tomar decisões, ao permitir comparar o benefício social esperado com o custo de oportunidade do investimento”. Neste mesmo diapasão, Contador (2014) afirma que o mais importante é adotar simplificações aceitáveis da realidade, sem perder a capacidade de tratar problemas mais complexos.

Mendonza et al (2006, apud LEMOS, 2017), ao mencionarem o Manual de Avaliação Econômica de Projetos de 2006 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, salientam ainda que alguns princípios devem ser observados ao realizar análises econômicas para projetos de investimento, principalmente aqueles financiados com recursos públicos, são eles:

- A. Os projetos devem ser avaliados, apesar das dificuldades;
- B. O objetivo da avaliação é distinguir, do ponto de vista da sociedade, os projetos bons dos projetos ruins;
- C. Os resultados econômicos e financeiros do projeto não podem ser considerados de forma independente;
- D. Os riscos devem ser incorporados nas análises desde o início do processo de planejamento;
- E. A ACB deve ser utilizada como ferramenta para o desenho e dimensionamento do projeto;

- F. Os custos e benefícios reais de determinado projeto dependerão da estrutura de financiamento utilizada na implantação e operação do mesmo e não dos resultados da ACB;
- G. Durante a discussão de determinado projeto é necessário identificar grupos de interesse capazes de dificultar o processo; e,
- H. Devem ser estabelecidas metas realistas para a medição dos impactos.

2.3 Visão panorâmica da análise de custos-benefícios (ACB)

A ACB é uma ferramenta cuja fundamentação teórica se baseia na teoria neoclássica do bem-estar, especialmente no critério de eficiência postulado por Pareto. Essa ferramenta tem como objetivo principal auxiliar na escolha de projetos ou políticas eficientes e de resultado líquido positivo tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista social (MUELLER, 2007, apud ROSCOE, 2011). Além disso, a autora afirma que para que os custos e benefícios sejam confrontáveis entre si é necessário que suas representações tenham a mesma unidade, no caso, a monetária. Sendo assim, para que se possa obter resultado líquido, os custos e benefícios que devem ser avaliados numa ACB são aqueles incorridos ou auferidos pela sociedade como um todo em decorrência de determinado projeto, programa ou política.

O princípio básico por trás da análise custo-benefício é, de certa maneira, simples de ser entendido: ante uma decisão de compra ou de investimento é ajuizado avaliar os custos e os benefícios envolvidos. A compra ou o investimento só deveria ser realizado quando os benefícios superassem os custos. Grande maioria das decisões mais corriqueiras do cotidiano de qualquer cidadão se baseia na diferença entre custos e benefícios. Porém, quando se avolumam os recursos é preciso incorporar alguns refinamentos, pois enquanto ferramenta de análise de projetos, a ACB deve considerar os valores incrementais futuros.

Para tanto, Thomas e Callan (2010) afirmam que é preciso realizar o ajuste desses valores incrementais futuros por meio do cálculo do valor presente, que incorpora o custo de oportunidade do capital investido. Outro destaque posto pelos autores é a incorporação de determinados elementos de custos e benefícios que, por suas características intrínsecas, não são traduzidos por preços de mercado.

Segundo Hanley e Barbier (2009), os custos e benefícios privados se igualariam aos custos e benefícios sociais apenas em situações teóricas nas quais o mercado funcionasse em condições de concorrência perfeita para todos os bens e serviços considerados. Uma vez que a execução de um projeto tem efeitos na demanda, de fatores e insumos que utiliza, e na oferta,

de bens ou serviços que produz, é fácil aceitar que certos preços de mercado não refletem perfeitamente os benefícios e custos incorridos pela sociedade como um todo (CONTADOR, 2014). Os efeitos do próprio projeto sobre a demanda e oferta de fatores ou serviços que produz são denominados falhas de mercado e, diante de sua ocorrência, os preços privados irão diferir dos preços sociais e será necessário utilizar técnicas analíticas para a estimativa destes últimos.

Um conceito fundamental na moderna economia do bem-estar é o princípio da compensação potencial de Kaldor-Hicks: “se os ganhadores de uma ação podem compensar os perdedores, a ação resulta em uma melhoria, independentemente de a compensação ser efetivamente paga” (HANLEY; SPASH, 1993, p.48). Segundo postulado pelos autores, tal conceito implica em dois pressupostos: (a) que os benefícios suplantam os custos, o que permite que os ganhadores em tese compensem os perdedores, e (b) que a compensação é aceitável do ponto de vista social.

Hanley e Barbier (2009) trazem como uma das formas de mensuração do bem-estar social a aplicação do teste de compensação de Kaldor-Hicks. Segundo os autores, o teste de Kaldor-Hicks verifica se um projeto ou política traz ou trará uma melhoria potencial de Pareto. Em outras palavras, o teste de Kaldor-Hicks verificaria quando a disposição máxima agregada a pagar dos ganhadores seria superior à disposição mínima agregada a aceitar uma compensação por parte dos perdedores.

Quando se pretende discutir projetos não apenas sob o ponto de vista privado, mas sob o ponto de vista econômico ou de políticas públicas, o conceito de melhoria potencial de Pareto leva a um questionamento: por que o conceito tradicional de eficiência de Pareto, no qual uma distribuição qualquer deveria resultar na melhoria de todos os envolvidos, foi substituído por um conceito apenas parcial, no qual a distribuição deve garantir que o bem-estar dos ganhadores seja tal que permita compensar, pelo menos em tese, a perda de bem-estar dos perdedores?

A esse respeito e conforme Goldberg (2007), uma vez que na formulação de qualquer programa ou política pública quase sempre há ganhadores e perdedores, os autores do denominado *law and economics*, e de boa parte das teorias que tratam de políticas públicas, passaram a adotar o conceito de eficiência potencial de Pareto, ou critério de Kaldor-Hicks. Sobre a existência de ganhadores e perdedores nas políticas públicas, Goldberg (2007) discorre sobre uma questão pouco debatida no âmbito da teoria do direito: o problema dos incentivos. Segundo esse autor, no contexto real, com a existência de problemas de incentivos, o critério original de Pareto seria de pouca ou nenhuma utilidade já que são raras, senão inexistentes, as decisões capazes de melhorar a situação de todos. O critério de Kaldor-Hicks soluciona tal problema exigindo apenas que a solução que maximiza a riqueza seja adotada.

Goldberg (2007) observa ainda que a adoção do critério de Kaldor-Hicks ampliou enormemente o leque de situações nas quais a análise torna-se possível, aproximando direito, economia e políticas públicas, mas que, em contrapartida, para se tornar instrumental o conceito de “eficiência econômica” perdeu substrato de equidade social. Hanley e Spash (1993) argumentam que a ACB é uma ferramenta de apoio à decisão útil na hierarquização de propostas de investimentos em projetos ou políticas. Projetos nos quais a aplicação do critério de Kaldor-Hicks revelar que as perdas suplantam os ganhos devem ser rejeitados. Todos os demais nos quais os ganhos se mostrem positivos devem ser hierarquizados em relação a seus valores presentes líquidos, revelando “sua contribuição potencial à melhoria do bem-estar social” (HANLEY; SPASH, 1993, p. 269).

2.4 ACB na avaliação de políticas públicas – uma linha do tempo

Historicamente, as origens da Análise Custo-Benefício (ACB) residem na avaliação de viabilidade de projetos, e não na avaliação de políticas públicas. No entanto, a partir da metade do século XIX, ela passou a ser usada no contexto europeu-americano cada vez mais no contexto político. O conceito de ACB foi proposto pela primeira vez em um artigo do engenheiro e economista francês Jules Dupuit, em 1848, com o intuito de quantificar a utilidade de obras públicas, tornando-se a partir de então um sinônimo para este tipo de projeto, conforme Harou (2013). No final do século XIX, o economista britânico Alfred Marshall, formalizou e adaptou a ACB para ser aplicada na análise de projetos em diversas áreas, tais como transportes, saúde pública, justiça, defesa, educação e ambiente, entre outros.

Segundo Silva e Salvado (2015), a Lei Federal da Navegação de 1936 dos EUA tornou obrigatório que os projetos desenvolvidos pelo U.S. *Corps of Engineers* para melhoramento dos sistemas de navegação e infraestruturas associadas passassem a realizar a ACB. No decorrer dos trabalhos desse órgão, foram criados métodos sistemáticos que permitiram medir tanto benefícios como custos. Na mesma linha, Dorfman (1978) afirma que a Lei de Controle de Inundações de 1939 foi categórica ao estabelecer a ACB como política federal nos EUA, exigindo que as projeções dos benefícios acumulados suplantassem os custos estimados para todo o período do projeto.

De acordo com Pearce (1998), a formalização desses conceitos continuou após a Segunda Grande Guerra: em 1946, um grupo de trabalho do Comitê da Bacia Interagencial Federal nos EUA foi criado para considerar benefícios e custos, e em 1950 este subcomitê produziu o “Livro Verde” de orientação sobre os custos e benefícios na avaliação de projetos

de água. Silva e Salvado (2015) alegam que foi somente a partir da metade do século XIX que os economistas tentaram desenvolver um conjunto rigoroso e consistente de métodos que permitissem medir os benefícios e os custos, proporcionando a possibilidade de decidir se um projeto é viável ou não.

A intensificação na aplicação da ACB em políticas públicas começou ainda na década de 50 a partir da obra de Otto Eckstein, “*Water Resource Development: The Economics of Project Evaluation*”, que estabeleceu seus fundamentos baseado na economia do bem-estar para a ACB. Silva e Salvado (2015) afirmam que a Lei Nacional de Política Ambiental, nos EUA, de 1969, foi a primeira a requerer a aplicação de ACB para programas de regulamentação. Na sequência desses fatos, em 1981, os EUA lançaram a Ordem Executiva 12291 (NATIONAL, 1981) determinando a execução de Análises de Impacto Regulatório - AIR, por conseguinte a ACB como uma das ferramentas de obtenção de resultados econômicos em todos os principais regulamentos.

Deu-se então a disseminação da ACB como ferramenta da AIR por meio das publicações dos vários guias e diretrizes que os governos produziam com o intuito de difundir tal método, como por exemplo *Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis produzido pela Agência de Proteção Ambiental – EPA (1991)*, *Handbook on Economic Analysis of Investment Operations (BELLI et al, 1998)*, *Manual de análise de custos e benefícios dos projetos de investimento (COMISSÃO, 2003)*, Guia Europeu de 2008 sobre Análise de Custo-Benefício de Projetos de Investimento (EUROPEAN, 2008) ou ainda, mais recentemente, as Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório do Governo Federal Brasileiro (2018).

Atualmente a ACB é considerada como uma teoria fundamentada contemplando a noção de preferência humana, interconectada à utilidade econômica ou bem-estar social por regras rigorosas. A farta bibliografia disponível nos meios acadêmicos e governamentais demonstram que seus princípios e práticas encontram-se bem definidos e estabelecidos.

2.5 ACB na avaliação de políticas públicas – uma moldura conceitual

A análise de custo-benefício (ACB) tem como objetivo evidenciar se uma política é consistente com relação à eficiência econômica, sinalizando se essa política deve ou não ser implementada. Sua definição evoluiu com maior intensidade ao longo dos últimos 50 anos. Cowen (1998, p. 1) define que a ACB como “um procedimento analítico que estima o valor econômico líquido de uma determinada política ou projeto. Converte todos os custos e

benefícios em uma métrica monetária e, em seguida, mede se os benefícios superam os custos”. Já Dittrich et al (2016) afirmam que a ACB é um método que avalia se vale a pena implementar um projeto comparando todos os seus custos e benefícios, em moeda corrente, ao longo de um período de tempo definido para obter seu valor presente líquido.

Tal objetivo pode significar que se precisa de uma ACB para conhecer os *trade-offs* envolvidos na escolha de políticas, ou avaliar quanta eficiência poderá ser sacrificada para alcançar outros valores. Inúmeras publicações evidenciam isso, como por exemplo nos estudos sobre mobilidade: Gössling e Choi (2015) utilizaram uma ACB para avaliar projetos de infraestrutura de bicicletas em Copenhague, na Dinamarca, comparando os custos e benefícios do automóvel e da bicicleta; Fagnant e Kockelman (2015) analisaram os custos e benefícios de uma potencial mudança no sistema de transporte com a entrada no mercado dos veículos autônomos nos EUA; ou ainda Massiani (2015) que utilizou uma ACB para identificar os *trade-offs* das políticas para o desenvolvimento de veículos elétricos ou com tecnologias intermediárias, como veículos híbridos *plug-in*, na Alemanha.

Além disso, a ACB possui alguns objetivos secundários, tais como proporcionar análises comparativas de alternativas a opção central e avaliações periódicas com o intuito de correção de eventuais desvios no direcionamento do projeto.

Cowen (1998) acrescenta ainda que a ACB deve assumir o *status* de um mecanismo de veto. O que significa que os formuladores de políticas públicas devem ser influenciados ou restringidos, podendo ser até orientados, a rejeitar políticas que não atendessem positivamente no teste de custo-benefício. Além disso, o autor cita algumas críticas robustas contra a utilização indiscriminada da ACB, pois a aplicação prática da análise de custo-benefício envolve um número significativo de julgamentos controversos de valor. Dentre essas críticas destacam-se: a escolha da taxa de desconto que tem um efeito significativo na avaliação de custos e benefícios quando o horizonte de tempo é longo; a determinação do valor da vida que é definido por um julgamento de valor por parte do economista-analista, e não uma aplicação objetiva do método de custo-benefício; e a aceitação de valores de não utilização, pois esses surgem quando alguns indivíduos valorizam um determinado estado de coisas, mesmo que não sejam consumidores do bem ou serviço relevante.

Não obstante a essas críticas, Jenkins e Harberger (1997) agregam ao conceito da ACB a distinção entre a análise financeira e a análise econômica, onde afirmam que tradicionalmente as avaliações de investimentos tendem a realizar uma análise financeira de um projeto completamente apartada de sua avaliação econômica. Os autores pregam que uma análise

integrada evidenciaria o resultado global do investimento, sendo que costumeiramente é realizada a análise financeira do projeto e sequencialmente a análise econômica.

Jenkins e Harberger (1997) detalham ainda que a análise financeira de um empreendimento questiona se o projeto é financeiramente viável realizando a projeção dos volumes de saída, insumos e entregas que somados formam os principais fluxos financeiros de um projeto por todo período ao longo de sua vida útil. E que a avaliação econômica de um projeto lida com a repercussão em toda a sociedade e indaga se o projeto aumentará o benefício econômico líquido total da sociedade, pois traz em seu bojo todos os benefícios e custos do projeto, sendo financeiros ou não.

De maneira complementar, Jenkins e Harberger (1997) afirmam que é altamente improvável que os valores de todas as variáveis de um projeto, como a suposta taxa de inflação, os preços e as quantidades de insumos e bens produzidos sejam calculados com segurança durante toda a vida útil do projeto. Desta forma, a análise de risco de um projeto, parte integrante de uma análise custo-benefício, deve identificar as principais variáveis de risco usando a análise de sensibilidade e cenários. Tais variáveis devem representar não apenas uma grande parcela de benefícios e custos relevantes, mas também entrever uma quantidade significativa de variação em termos de resultado final.

Silva e Salvado (2015, p. 8) resumem: “a ACB é uma ferramenta analítica quantitativa essencial para estimar os benefícios econômicos dos projetos e a eficiente alocação de recursos. O nível de análise utilizado deve ser definido em referência à sociedade em que o projeto tem um impacto relevante”. Além disso, as autoras acrescentam que os custos e os benefícios devem ser calculados numa base determinada, destacando em sua análise a diferença entre o cenário COM o projeto e um cenário alternativo SEM o projeto. EPA (1991) corrobora divulgando que uma ACB é desenvolvida por meio da comparação de “com a nova estratégia” versus “sem a nova estratégia”, sendo que esta última seria equivalente a “manutenção do *status quo*”.

Nesse sentido, Hanley e Spash (1993) definem que para uma ACB impactos positivos são os efeitos benéficos de uma determinada linha de ação que podem se materializar em ganhos dela decorrentes e/ou em custos reduzidos ou evitados ao adotá-la. Por outro lado, os impactos negativos representam custos, diretos e indiretos que serão incorridos na implantação e na manutenção da linha de ação COM a nova estratégia e o aumento dos riscos e das incertezas decorrentes de sua implantação.

Além dessas definições, as ACBs possuem características próprias identificadas por Pearce (1998), tais como:

- A. Um benefício é definido como qualquer ganho no bem-estar ou utilidade para o indivíduo e um custo é qualquer perda de bem-estar. Não há entidade social acima do indivíduo, de modo que "sociedade" é sempre a agregação de indivíduos.
- B. Um benefício é medido pelo quanto um indivíduo está disposto a pagar para garantir esse ganho, ou quanto está disposto a aceitar em compensação para renunciar a esse ganho.
- C. Um custo é medido pelo quanto um indivíduo está disposto a aceitar para tolerar a perda, ou quanto está disposto a pagar para prevenir a perda.
- D. Se os benefícios excederem os custos, os projetos ou as políticas virtualmente valem a pena, mas é preciso um segundo nível de decisão devido a existência de orçamento limitado. Então, deverá haver uma classificação por ordem de margem de utilidade ou bem-estar para a escolha dos projetos ou políticas até que o orçamento esteja esgotado.
- E. Benefícios e custos estendem-se ao longo da vida útil do projeto. Como os indivíduos tendem a preferir o presente ao futuro, os benefícios futuros e custos devem ser descontados por alguma "taxa de desconto". As somas resultantes são "valores presentes", desta forma, a soma dos benefícios e custos descontados deve tender para o lado dos benefícios.

Independentemente do tipo de projeto, quer seja privado ou público, a aplicabilidade do método de análise de custos e benefícios é possível, desde que as características técnicas da ACB sejam preservadas. Prova disso é o resultado da pesquisa realizada para esse estudo que apresentou uma enorme variação de temas onde a ACB contribuiu como ferramenta de decisão. Pode-se listar alguns assuntos dos mais variados como, por exemplo: valorar a eficiência do impacto ambiental para uma ação em específico; alteração no sistema de transporte; calcular o valor econômico ao se ensinar habilidades sociais e emocionais aos alunos na escola; ou ainda, determinar se o alto nível de investimento em infraestrutura é um precursor do crescimento econômico.

Diante disso, esse estudo utilizará como ferramenta a análise de custos e benefícios como o método a se adaptar para a realidade do DF, com o intuito de se determinar os resultados dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do DF.

2.6 Etapas de uma ACB

Há uma certa variação na determinação das etapas de uma ACB a depender do objetivo pretendido ou do setor econômico a ser examinado. Porém, o foco de todas é a eficiência econômica máxima na alocação de recursos, quer para o setor público quer para o setor privado. Por exemplo, para a abordagem do guia publicado pela Agência de Proteção Ambiental – EPA (1991, p.66) uma ACB teria as seguintes etapas:

1. Definição inicial do projeto: meta; objetivos; opções de ação e impactos do projeto;
2. Estabelecimento de um padrão ideal de custos resultantes do projeto: escolha e quantificação do padrão; consideração dos fatores que aumentam ou diminuem as estimativas do padrão e consideração da probabilidade dos desvios do padrão;
3. Levantamento dos custos: seleção dos custos a serem incluídos; escolha da técnica e do cálculo da estimação dos custos;
4. Identificação dos tipos de benefícios;
5. Avaliação do custo-benefício.

Para Silva e Salvado (2015), uma proposta de ACB deve possuir as etapas de: identificação de objetivos e do projeto; análise de viabilidade; análise financeira; análise econômica; análise multicritério; análise de sensibilidade e risco. Outro exemplo é o trabalho de Hanley e Spash (1993, pp. 8-13) onde identificam-se oito passos principais para a realização de uma ACB:

1. Definição do projeto/programa/plano/política: com essa definição pretende-se fundamentalmente definir o que será avaliado e determinar os agentes envolvidos;
2. Identificação dos impactos do projeto: definem-se quais os impactos que resultarão da implantação do projeto;
3. Definição de quais impactos serão economicamente relevantes: neste estágio serão definidos os prováveis impactos que poderiam afetar o bem-estar dos agentes envolvidos e os influenciariam nas possíveis mudanças de quantidade e qualidade dos produtos.
4. Quantificação física dos impactos relevantes: envolve a determinação física (valor e quantidade por todo o período considerado como adequado para a “duração” do projeto); e, dos fluxos de custos e benefícios do projeto além de possível identificação de quando se efetivarão;

5. Valoração dos efeitos relevantes: os efeitos devem ser expressos em moeda.
6. Desconto dos fluxos de benefícios e custos: cálculo do valor presente dos custos e benefícios relevantes, aplicando-se uma taxa de desconto, para que possa tomar a decisão.
7. Aplicação do teste da taxa interna de retorno (TIR) e do valor presente líquido, que consiste em subtrair os benefícios dos custos, ambos descontados.
8. Análise de sensibilidade: mudando-se certos parâmetros (como a taxa de desconto, impactos físicos, valores atribuídos etc.) pode-se avaliar a sensibilidade do valor presente líquido.

Em relação ao segundo passo acima descrito, cabe esclarecer dois aspectos salientados por Hanley e Spash (1993):

- A. É importante identificar os impactos que podem ser efetivamente atribuídos à nova linha de ação (COM) *vis-a-vis* a de não adotar essa linha de ação (SEM), evitando efeitos colaterais da linha de ação (COM).
- B. Considerando que os recursos são escassos para alcançar todos os desejos de uma comunidade, se um projeto utiliza os recursos disponíveis a ponto de reduzir a utilização dos mesmos em outros projetos essa situação deve ser considerada como impacto negativo da nova linha de ação, e se de modo inverso tal ação minimizar a utilização desses mesmos recursos, liberando-os para outros projetos, isso deve ser considerado como impacto positivo na nova linha de ação.

2.7 Critérios de avaliação de uma ACB

De acordo com o Guia Europeu (EUROPEAN, 2008) sobre Análise de Custo-Benefício de Projetos de Investimento os principais indicadores de desempenho na análise de custos-benefícios são: taxa interna de rentabilidade (TIR), valor atual líquido (VAL) e relação custo-benefício.

O valor atual líquido (VAL) é a soma atual de todos os fluxos líquidos gerados pelo investimento, expresso sob a forma de um valor único com a mesma unidade de medida, no caso desta ACB, em moeda corrente, em reais. Conforme esse Guia Europeu (EUROPEAN, 2008), isto deve-se ao fato de que a utilidade marginal de um real ser hoje mais elevada do que a sua utilidade marginal no futuro. Acrescenta ainda que para medir a perda de valor da moeda ao longo do tempo é necessária a aplicação de um fator de atualização, que no caso desta ACB foi utilizado o IPCA/DF fornecido pela Codeplan.

Este indicador poderá ser um critério de avaliação de um investimento muito simples e preciso: $VAL > 0$ significa que o projeto gera benefícios maiores que seus custos à sociedade. E esta situação é geralmente a desejável. Sendo igualmente útil classificar um projeto com base neste indicador e decidir qual é o que produz maior resultado.

A taxa interna de rentabilidade (TIR) é definida como a taxa de juro que anula o valor atual líquido do investimento, isto é, a taxa de juros resultante da seguinte equação:

$$VAL(S) = \sum_{t=0}^n S_t / (1+IRR)^t = 0$$

Onde S_t é o saldo do fluxo de caixa no momento t e o IRR (*Internal Rate of Return*) ou TIR para o mesmo momento t , conhecendo-se o valor de $VAL(S)$. No Guia Europeu é enfatizado que se utiliza a TIR para avaliar o desempenho futuro do investimento, visto que esse indicador constitui o valor máximo que o custo de oportunidade pode atingir sem fazer do investimento uma perda líquida em comparação com uma outra utilização dos fundos. Portanto, caso o projeto resulte num valor abaixo de um determinado valor de TIR, considera-se o investimento inadequado.

O terceiro indicador apresentado pelo Guia Europeu (EUROPEAN, 2008) é a relação custo-benefício, que nada mais é que a divisão entre o valor atual dos custos pelo valor atual dos benefícios. Caso essa relação seja maior que 1 ($C/B > 1$) o projeto é desejável, pois os benefícios serão mais elevados do que os custos.

3 PROGRAMAS DE INCENTIVO DO GDF – BREVE CARACTERIZAÇÃO

3.1 Diversificação da base produtiva: um velho sonho no DF

Dentre as características mais marcantes da indústria e do comércio, a diversificação de atividades talvez seja o predicado mais inadequadamente abordado pela análise econômica, uma vez que esta é frequentemente apontada como causadora de processos ineficientes, conforme Penrose (1979). O argumento é posto desde a época de Fayol: a produtividade tende a diminuir com o aumento do número de atividades às quais se aplicam recursos advindos de várias fontes. Outra razão para a especialização é o fato de que, para muitas das linhas de produção (senão para a maioria), a produtividade e os custos, *ceteris paribus*, tenderiam a ser menores nos empreendimentos mais especializados que nos mais diversificados e que, nos períodos favoráveis, os lucros sobre o investimento tenderiam a ser maiores. Porém, isso não é necessária e constantemente verdade, pois pode-se verificar no mercado em geral que as firmas mais bem-sucedidas são as mais eficientes no mundo dos negócios e são altamente diversificadas – fabricam produtos diversos, são extensivamente integradas e, aparentemente, estão sempre dispostas a aumentar o número de produtos de sua fabricação. O questionamento é: por que isso acontece? A resposta é dada pela mesma autora Penrose (1979, p. 7)

“Uma firma especializada é altamente vulnerável num ambiente onde ocorrem modificações na tecnologia e no gosto dos consumidores. Frequentemente ela pode fazer uso mais lucrativo de seus recursos, durante um período de tempo, por meio da diversificação de sua produção”.

Desta forma, entende-se que o mercado não é estático. O produto que ontem era o mais inovador, hoje não é relevante. E os produtos que hoje estão entre os dez mais vendidos, pode ser que amanhã estejam esquecidos. E, ainda, se uma empresa produz um único e específico produto hoje, pode ser que em futuro próximo a empresa esteja inativa⁴.

Diante dessas colocações, Penrose (1979, p. 9) afirma que “uma firma diversifica suas atividades sempre que, sem abandonar completamente suas antigas linhas de produtos, ela parte para a fabricação de outros, inclusive produtos intermediários, suficientemente diversos daqueles que ela já fabrica”.

⁴ Os casos da empresa KODAK ou da NAPSTER e dos produtos como as fitas K7 ou VHS são exemplos dessa situação. Para detalhes revista *exame* (<https://exame.abril.com.br/revista-exame/a-kodak-esta-muito-mal-na-foto/>) e no sítio do Código Fonte (<https://www.codigofonte.com.br/artigos/o-que-aconteceu-com-o-napster>).

Direcionando o foco para uma escala maior e utilizando os conceitos tratados, os países ou estados têm o mesmo dilema entre especialização e diversificação. O Brasil, por exemplo, na época da produção direcionada ao café ficou extremamente dependente do seu preço no mercado internacional, o que conseqüentemente produziu sérios problemas econômicos no país; ou o ciclo da borracha amazônica que, entre os anos de 1879 e 1912, chegou a representar 40% de toda a exportação brasileira, mas acabou de maneira repentina devido à concorrência de países asiáticos e à criação da borracha sintética produzida após a Segunda Guerra Mundial; tem-se ainda como exemplo mais recente, o estado do Rio de Janeiro, em especial a cidade de Macaé, que se encontra em situação financeira crítica devido a dois fatores: um político, redistribuição dos *royalties* do petróleo extraídos da bacia de Campos, e o outro técnico, a redução da produção de petróleo na área por falta de investimentos.

A atual capital da República do Brasil, idealizada em 1821 e inaugurada em 21 de abril de 1960, foi concebida como sede administrativa e que em pouco mais de 50 anos de existência já esgotou sua vocação original, conforme argumentam Rebelo et al (2018). O Governo do Distrito Federal (GDF), atento a isso e para não figurar como os exemplos acima, direcionou esforços na criação de políticas com a finalidade de promover a diversificação da base produtiva intervindo na economia da região, de forma a suprir a ausência de capital e atraindo investimentos, conforme autores favoráveis à intervenção do estado, vide capítulo 1 desse estudo. As mais relevantes políticas direcionadas a este fim são os programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do DF. Somado a este argumento, existem também os acontecimentos históricos que influenciaram significativamente no direcionamento para esse tipo de política.

A adoção de tal postura indutora de crescimento não é recente, visto que a experiência pioneira no Brasil com o intuito de incentivar a produção e diversificação foi a do Decreto n. 2.543A, de 05/01/1912, que estabelecia a isenção de impostos de bens de capital importados, e prêmios para os empreendedores rurais que fizessem implantações regulares e inteiramente novas. Ao longo das décadas seguintes foram surgindo outros exemplos pontuais e que culminaram, segundo Prado e Cavalcanti (2000, apud ARAÚJO, 2016), com o II Plano de Desenvolvimento Nacional (PND) – 1974 a 1979, que teve como um dos objetivos a ampliação dos laços de complementaridade entre as economias periféricas e as economias centrais, evidenciando claras intenções de diversificação produtiva.

Segundo Araújo (2007), o governo federal é o principal formulador e agente das políticas nacionais de desenvolvimento regional, pois tem maiores condições de intervir a favor dessas políticas, visto que os governos estaduais e municipais são frágeis nesse sentido. A

autora sugere, inclusive, a formação de um conselho específico para tratar da questão da desconcentração da atividade produtiva no território nacional.

A Constituição de 1988 descentralizou o sistema tributário, trazendo mais autonomia financeira para os estados e municípios, o que provocou a perda do poder da União na coordenação dos interesses dos entes subnacionais, contribuindo para acirrar a competição entre os mesmos, chegando até a ações predatórias, sendo inclusive posteriormente potencializado pela retomada dos fluxos de investimentos privados a partir da estabilização monetária em 1994.

De acordo com Prado e Cavalcanti (2000, apud ARAÚJO, 2016), seria racional o comportamento dos governos estaduais em implementarem políticas autônomas agressivas para a atração desses fluxos de investimentos para seus territórios, principalmente diante da ausência de um órgão federal de coordenação desses interesses conflitantes. Dunford (2007) acrescenta que as políticas de crescimento se preocupam com a distribuição geográfica do crescimento econômico e que ao adicionar uma dimensão regional traz percepções relevantes para o desenvolvimento de programas orientados para o crescimento.

Nesse contexto, os estados se lançaram na disputa por investimentos por meio de uma corrida desenfreada de incentivos fiscais. Segundo Molina (1990, p. 57, apud GADELHA, 2006, p. 88), “*incentivos tributarios son aquellas exenciones configuradas de tal modo que estimulan la realización de determinada conducta*”⁵. Moura (1971, p. 135, apud ASSUNÇÃO, 2011, p. 105) corrobora ao afirmar que incentivos fiscais são “medidas fiscais que excluem total ou parcialmente o crédito tributário, aplicadas pelo governo central com a finalidade de desenvolver economicamente uma determinada região, ou um determinado setor de atividade”. Nesse sentido, Gadelha (2006, p. 89) sintetiza que “a concessão de incentivos fiscais se insere como instrumento de intervenção no domínio econômico a fim de que se possam concretizar vetores e valores norteadores do Estado”.

De modo geral, esses programas visam a atração de investimentos privados por meio de benefícios de natureza tributária e, em sua maioria, consistem no financiamento ou no crédito outorgado de parcela do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS - que deveria ser pago pelas empresas que se instalam ou ampliam suas operações naquele determinado ente subnacional. Araújo (2016) afirma que esses programas foram desenhados para estimular o investimento privado, principalmente a expansão do setor industrial.

⁵ “incentivos fiscais são as isenções configuradas de forma a estimular o desempenho de determinados comportamentos” (MOLINA, 1990, p. 57, apud GADELHA, 2006, p. 88, traduzido pelo autor).

Basicamente, incentivam a implantação de novas indústrias, bem como sua modernização e diversificação.

3.2 Programas de incentivo – caracterização geral

Lista-se aqui cronologicamente e destacam-se especificidades dos programas do GDF que incentivam o setor produtivo que estão localizados no DF. Todos esses programas possuem como fonte de recursos o Fundo de Desenvolvimento do DF (FUNDEFE) e como agente financeiro o Banco de Brasília – BRB e foram executados até dezembro de 2019. O apêndice I apresenta o comparativo entre os programas relacionados abaixo conforme especificam suas Leis originárias.

O primeiro programa de incentivo do DF foi o PROIN-DF, Programa de Desenvolvimento Industrial do DF, criado pela Lei nº 06 de 1988, com o objetivo de incrementar e expandir as atividades produtivas do setor industrial no DF. O programa tinha duas frentes: a primeira era de concessão de incentivos mediante aprovação dos projetos, tais como financiamentos, empréstimos e concessões de isenções fiscais a indústrias em fase de implantação, inclusive distribuição de terrenos. A segunda era de apoio técnico para a criação e implantação de novas indústrias, além de apoio para a modernização e ampliação de indústrias já estabelecidas. Um detalhe importante a respeito dos empréstimos era o limite estabelecido de 70% do ICMS da indústria beneficiada para o financiamento pelo prazo de até 5 (cinco) anos.

O PRODECON, Programa de Desenvolvimento Econômico do DF, foi criado pela Lei nº 289 de 1992 para substituir o PROIN-DF. Desta forma, o PRODECON tinha como objetivo incrementar e expandir as atividades produtivas do setor industrial no DF. As principais diferenças entre os programas diziam respeito às concessões de incentivos, pois o PROIN limitava-se somente aos financiamentos e distribuição de lotes com projetos aprovados, e no PRODECON as concessões eram progressivas e diferenciadas (não mais as concessões integrais), com os seguintes critérios: tempo de execução de implementação do projeto e tamanho do empreendimento. O PRODECON respeitou e deu continuidade aos financiamentos dos projetos aprovados previstos pelo PROIN-DF.

Sequencialmente, o PADES/DF, Programa de Apoio Econômico e Social do DF, foi criado pela Lei nº 1.314 de 1996 com a finalidade de estimular o setor produtivo do DF via implantação e ampliação de empreendimentos econômicos. A administração deste programa era atribuição do Conselho de Desenvolvimento Econômico do DF (CDE/DF) que concedia os

incentivos selecionando os empreendimentos e determinava em quais setores deveriam ser priorizados e aplicados os benefícios. Este direcionamento era focado em empreendimentos que possuísem maior potencial de geração do desenvolvimento econômico, criação de empregos, aumento de renda e elevação na arrecadação tributária para o DF.

O PRÓ-DF, Programa de Promoção e Desenvolvimento Econômico do DF, criado pela Lei nº 2.427 de 1999, tinha como objetivo promover o desenvolvimento econômico integrado e sustentável do DF mediante a implantação, expansão, modernização e reativação de empreendimentos produtivos. O programa que era administrado pelo Conselho de Política de Desenvolvimento Integrado do DF (CPDI) contemplou características dos programas antecessores, ou seja, concedia incentivos creditícios, fiscais e tributários e também benefícios econômicos, de infraestrutura, tarifários, para capacitação empresarial e profissional, além de incentivos à implantação de Sistemas de Gestão Ambiental – SGA. Tudo isso para toda a região da RIDE (Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno), via colaboração entre o GDF e o governo do estado ao qual pertencesse o município, onde seria implementado determinado empreendimento.

Com a Lei nº 3.196 de 2003 foi criado o PRÓ-DF II, Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do DF II, tendo como objetivo ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do DF. Dado que este programa ainda está ativo, porém suspenso temporariamente para novos projetos devido a Decisão nº 5458/2017 do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF, 2017), faz-se necessário maiores esclarecimentos para melhor entendimento da matéria.

Sendo gerido pelo COPEP-DF – Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do DF – O PRÓ-DF II tem seu foco nos empreendimentos produtivos no DF, mediante a implantação, realocação, expansão, modernização e reativação de empreendimentos. O programa possui as seguintes modalidades de benefícios: incentivos creditícios (revogado em 2013), financiamentos via FIDE (financiamento especial para o desenvolvimento), fiscais, econômicos, capacitação empresarial e profissional, regime compensatório de competitividade, apoio para a recuperação ou preservação ambiental e apoio para desenvolvimento de programas de responsabilidade social.

Como todo financiamento tem suas regras, o beneficiado que descumprir os critérios ou quaisquer normas regulamentares ou contratuais dela decorrentes e tiver inscrição na dívida ativa do DF terá seu incentivo cancelado. Além disso, o não atendimento das metas relativas ao número de empregados previstos no Projeto de Viabilidade Técnica e Econômico-

Financeira – PVTEF implica perda total ou parcial do seu incentivo sendo, ainda, obrigado a manter, pelo prazo mínimo de 5 anos, o referido quantitativo de empregos.

Adicionalmente à análise do quantitativo de empregos, o PVTEF possui outras características que serão pontuadas para a sua aprovação. Dentre elas estão: contribuição do empreendimento para o desenvolvimento econômico e social do DF; comprovada disponibilidade de recursos, próprios ou de terceiros, para a realização do empreendimento; potencial econômico do empreendimento na cadeia produtiva do DF e no mercado regional; prazo de implantação, entre outros.

Em relação ao pagamento do incentivo, além dos recebimentos anuais dos juros e os valores de amortização do principal, cabe salientar a modalidade de leilões. A Lei nº 4.276, de 19 de dezembro de 2008, dispõe sobre a oferta pública para liquidação antecipada dos contratos de financiamento com recursos do FUNDEF. No § 3º do artigo 1º consta que o valor oferecido para liquidação antecipada não poderá ser inferior ao do saldo devedor nominal do respectivo crédito capitalizado até o final do período contratado, com juros contratuais e descontado a valor presente pelo CDI (certificado de depósito interbancário) vigente na data da arrematação, e abrangerá o período existente entre o vencimento de cada parcela liberada e a data da arrematação do crédito. Os leilões terão realizações semestrais, na primeira semana dos meses de abril e outubro.

Em janeiro de 2013 foi criado o Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS Industrial, que será detalhado no item 3.3 deste capítulo, visto este ser o objeto de pesquisa.

A Lei Complementar federal nº 160, de 7 de agosto de 2017, foi instituída com o objetivo de amenizar os efeitos da guerra fiscal entre os estados brasileiros. Diante desse fato, o Decreto nº 39.803, de 02 de maio de 2019, instituiu o programa EMPREGA-DF que dispõe sobre a adesão do Distrito Federal ao modelo dos benefícios fiscais previstos na legislação do Estado de Mato Grosso do Sul e que possui como público alvo os atacadistas, as indústrias e os importadores.

Mesmo não tendo nenhuma movimentação contábil até 29 de novembro de 2019, o EMPREGA DF gerou grande expectativa para o GDF e para os empresários, visto que é cabível, de maneira geral, obter crédito presumido de até (67%) sessenta e sete por cento aplicado sobre o saldo do ICMS apurado nas operações de saídas de produtos de fabricação própria. Além do tipo geral de benefício do EMPREGA-DF, que limita o desconto do ICMS em 67%, conforme a Portaria conjunta nº 03, de 14 de setembro de 2017, existem outros dois tipos de benefícios: o de relevante interesse, que tem seu percentual de dedução determinado

pelo governador do DF, e o especial, que é direcionado a importadores cujas deduções podem chegar a 75% do ICMS. Para esse último tipo de benefício, o mesmo Decreto nº 39.803 criou o programa PROIMP que adere às disposições do Decreto nº 14.426, de 16 de março de 2016, para disciplinar o tratamento fiscal a ser dado às importações efetuadas por empreendimentos produtivos no DF.

O EMPREGA-DF objetiva diversificar as bases produtivas ampliando ou, no mínimo, mantendo os postos de trabalho existentes culminando na instalação de novas empresas e na ampliação, na modernização, na reativação ou na realocação das já existentes. As condições para concessão para esse programa de incentivo são a apresentação do PVTEFS – Projeto de Viabilidade Técnico-Econômico-Financeira Simplificado, adicionado às documentações definidas no modelo de PVTEFS aprovado pela SDE, e a aprovação conjunta pelos titulares da SEEC e SDE, por meio de Termo de Acordo de Regime Especial - TARE.

A iniciativa mais recente do GDF em relação aos programas de incentivos é o projeto de lei (PL) do DESENVOLVE-DF que pretende reformular o PRODF II: alterando o benefício creditício de venda de lotes para concessão de lotes; regularizando pendências dando permissão de transferência do lote entre incentivados; reabrindo prazos para migração entre programas de incentivo; e, admitindo que os imóveis tratados pelo PRODF II possam sediar mais que uma empresa. Porém, como o DESENVOLVE-DF ainda depende de aprovação da Câmara Legislativa do DF, suas pretensões poderão ser modificadas.

Tabela 3.1 Valores globais financiados pelos programas de incentivo no DF

INCENTIVOS VIA BRB	PRODECON	PADES	PRODF	PRODF II	PRODF II - FIDE	IDEAS	TOTAL
Valor Financiado	16.400.009,21	96.199.527,72	521.552.296,25	680.012.792,80	261.231.587,19	96.363.969,93	1.671.760.183,10
Valor Recebido em Leilão	0,00	0,00	131.473.347,77	89.454.282,00	21.755.203,69	7.914.502,71	250.597.336,17
Valor Recebido Desconto Leilão	0,00	0,00	292.181.220,46	501.295.738,88	156.136.985,11	48.825.531,06	998.439.475,51
Valor Recebido Juros	0,00	39.308.545,71	11.513.498,09	78.257.018,60	17.057.482,88	1.219.694,97	147.356.240,25
Valor Recebido Amortização Principal	0,00	52.026.024,95	11.343.525,77	2.115.906,38	9.349,00	0,00	65.494.806,10
Valor a Receber	16.400.009,21	4.864.957,06	75.040.704,16	8.889.846,94	66.272.566,51	38.404.241,19	209.872.325,07

Fonte: elaborado pelo autor com os dados fornecidos pelo BRB

Diante dessas características e com o intuito de entender a atual situação desses programas, realizou-se um levantamento dos valores tratados no âmbito dos programas de incentivo ao desenvolvimento. Ressalta-se que os valores, expostos na tabela 3.1, representam um retrato existente na data de 10 de setembro de 2019. Isto quer dizer que, diante da possibilidade de migrações de incentivos de um programa para outro mais recente, o somatório apresentado em cada programa não significa a totalidade financiada por este, mas representa o somatório dos incentivos realizados em determinado programa e que permaneceram no mesmo programa até o dia 10 de setembro de 2019.

3.3 O programa de incentivo IDEAS INDUSTRIAL – o objeto de pesquisa

Entre as iniciativas mais recentes para o desenvolvimento econômico do DF está o Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS Industrial. Criado em janeiro de 2013 pela Lei nº 5.017, visa fomentar o desenvolvimento econômico com geração de emprego e renda no DF, por meio do incentivo às atividades produtivas privilegiando atividades industriais encadeadoras dos elos produtivos de segmentos dinâmicos e estratégicos de alto valor agregado para a indústria e para a logística no DF.

O público alvo do programa são os empreendimentos produtivos industriais e logísticos instalados no DF. O financiamento é concedido ao empreendimento cujo projeto tenha sido aprovado e é destinado às instalações, capital de giro e produção industrial.

Os recursos utilizados no programa IDEAS são provenientes do FUNDEFE, que é formado por: suas dotações orçamentárias, recursos colocados à sua disposição por instituições públicas ou privadas, rendimentos provenientes de suas aplicações em títulos mobiliários e quitações, amortizações de juros e liquidações antecipadas das cédulas de créditos relativas ao IDEAS. O BRB é o agente e executor financeiro do programa, sendo remunerado por taxa de administração correspondente a 2% sobre o valor dos juros cobrados anualmente dos financiamentos.

Para administrar a concessão dos financiamentos, bem como formular as políticas e diretrizes do programa foi criado o Conselho de Gestão para o Financiamento ao Desenvolvimento Econômico e Sustentável – CG IDEAS e também o Comitê de Desenvolvimento Industrial – CDI IDEAS, ambos órgãos operacionais do programa.

Além da parte documental, onde se exige do beneficiado uma série de certidões e documentos comprobatórios de idoneidade e existência de empresa que será incentivada, o IDEAS possui as seguintes condições para a concessão do incentivo:

- A. O valor máximo a ser financiado é de até 13% do faturamento bruto mensal ou do valor total da importação, sendo que esse cálculo é baseado em: percentual sobre o aumento de arrecadação mensal adicional de ICMS e/ou ISS; geração de empregos e investimentos, decorrente de instalação, realocação, expansão, modernização e reativação de empreendimentos abrangidos pelo programa;
- B. O prazo de fruição, carência e amortização é de até 360 meses, sujeito à liberação quinquenal de limite de crédito;

- C. Os juros são de 0,1% ao mês, incidentes sobre o valor do principal, devidos anualmente, sobre o saldo devedor e com atualização monetária do principal na proporção de 25% da variação do IGP-DI;
- D. O financiamento está condicionado à prestação de garantia fidejussória por parte dos sócios quotistas ou acionistas do empreendimento financiado e de garantia real, inclusive na forma de caução de CDB do BRB na proporção de no mínimo 10% do valor de cada parcela liberada;
- E. O beneficiado obriga-se a pagar emolumentos, em favor do FUNDEFE, no percentual de 0,5% do valor da parcela liberada, além de contribuição mensal aos fundos de fomento do turismo e do meio ambiente, no percentual de 0,5% da parcela liberada;
- F. Aprovação do PVTEF é realizada pelo CDI IDEAS, que observará o limite global dado pela multiplicação das dotações anuais consignadas ao FUNDEFE pelo número de anos de vigência do programa.
- G. Tanto na concessão para ingresso no IDEAS, quanto no acompanhamento das empresas incentivadas, a SDE avalia, por critérios de pontos, a atuação das incentivadas na reutilização de recursos naturais, minimização de resíduos e sua eficiência energética. Além disso, o ingresso no IDEAS está condicionado aos 17 setores estratégicos definidos pela Resolução no 02, de 02/10/2013, do CG IDEAS, com vistas ao atendimento do conceito de empresas com baixa produção de poluição.

Considerando todas as argumentações até aqui citadas, entende-se que para acompanhar, redirecionar e até definir alocação de recursos públicos à iniciativa privada com o intuito de melhorar o bem-estar social de uma determinada região, esta ação deveria ser composta basicamente de: coleta de informações objetivas e subjetivas, passíveis de valoração numérica, que possam proporcionar análise detalhada com base em custos e benefícios, e que resulte ou pelo menos classifique e ordene fielmente a evolução do bem-estar e o nível de desenvolvimento socioeconômico alcançado pela comunidade periférica ao local da aplicação dos recursos.

4 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

4.1 Metodologia utilizada para esse estudo

A metodologia utilizada para a confecção deste estudo baseou-se na pesquisa de artigos publicados em revistas especializadas em assuntos econômicos, além de dissertações de mestrado e de teses de doutorado oriundas das melhores universidades do país, todos pesquisados no catálogo de teses e dissertações ou no portal de periódicos, ambos da CAPES/MEC, para um período de até 30 anos.

Somando-se a isso, foi também utilizado o modelo de Teoria do Enfoque Meta Analítico – TEMAC, como método de revisões sistemáticas para busca de literatura ou mesmo para identificar modelos conceituais. Segundo Mariano (2017), para utilizar o TEMAC na investigação acadêmica o pesquisador deve iniciar seus trabalhos pela definição da palavra-chave. Sendo assim, para esse estudo a palavra-chave foi a “análise de custos e benefícios” e em um segundo momento foi o “programa de incentivo”, com suas respectivas versões para o inglês. Além disso, o período da pesquisa foi dos últimos 10 anos e as bases de dados consultadas foram: *Web of Science* e o Google Acadêmico. Adicionalmente, também foram examinadas as revistas mais relevantes e as que mais publicaram sobre o tema em questão, observando inclusive os autores que mais publicaram e os que mais foram citados.

Para a formulação de algumas das variáveis desta ACB foram necessárias entrevistas com os empresários beneficiados pelos programas de incentivo e também com servidores públicos tanto da SDE quanto da SEEC. Salienta-se a contribuição da Codeplan no que diz respeito ao processo de atualizações dos valores aqui tratados e também aos estudos da matriz insumo-produto do DF, utilizada como fonte dos multiplicadores tratados nesse estudo.

Além disso, as etapas desta ACB foram desenvolvidas a partir de uma adaptação do trabalho de Hanley e Spash (1993, pp. 8-13), já mencionados no item 2.6 desse estudo.

1. Definição do programa: nesse primeiro momento foi estabelecido foco no IDEAS INDUSTRIAL, visando os resultados socioeconômicos para a sociedade brasileira. Salientando-se que a utilização desta ferramenta poderá ser realizada em todos os programas de incentivos já executados no DF;
2. Definição das variáveis dessa ACB, tanto as possíveis (que foram valoradas) quanto as variáveis que foram utilizadas como qualitativas (comparação com a evolução do mercado do DF);

3. Definição de quais impactos serão economicamente relevantes: foram definidas as prováveis fontes de dados das variáveis listadas que poderiam afetar o bem-estar dos agentes envolvidos. Com isso visualizou-se o volume e possíveis impactos de cada variável;
4. Quantificação física dos impactos relevantes: realização de coleta e avaliação para manuseio dos dados recebidos (valor e quantidade por todo o período considerado de 2013 até 2018);
5. Valoração dos efeitos relevantes: os dados foram tabulados para uma relação de fluxo de caixa referente à limitação para mesmo período de tempo e valoração dos efeitos ocorridos, todos expressos em reais;
6. Desconto dos fluxos de benefícios e custos: cálculo do valor presente dos custos e benefícios das variáveis expostas no Quadro 4.1.A – Estrutura Básica da ACB dos Programas de Incentivo aplicando-se o IPCA/DF;
7. Análise do valor presente líquido para cada variável, para cada empresa incentivada e para todo o programa IDEAS INDUSTRIAL;
8. Análise de sensibilidade: foram alterados alguns parâmetros (como a quantidade de empregos gerados, o multiplicador de encadeamento para trás e para frente e ainda nos valores do ICMS arrecadado), possibilitando verificar o quanto os resultados apresentados foram afetados.

4.2 Procedimentos básicos de desenho do experimento empírico

Um dos atributos que se destaca nesta ACB é o seu foco de análise: consequências para a sociedade do DF. Por isso, o enfoque das análises das informações empíricas aqui apresentado será o incremento ou a redução do bem-estar da sociedade do DF com a execução do programa de incentivo, a depender dos sinais positivos ou negativos das variáveis representativas de custos e benefícios de cada empresa incentivada. Entende-se que o método e os procedimentos aqui utilizados para um programa específico - o IDEAS - podem (e devem) ser aplicados para qualquer um dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico que o GDF executou, executa e venha a executar. É evidente que adaptações serão necessárias devido às características de cada programa, dos dados necessários e disponíveis e de que sejam atendidos os conceitos e critérios descritos nesta dissertação.

No caso específico da presente ACB, com o objetivo de delimitar o universo a ser estudado, estipulou-se o rol de empresas incentivadas pelo programa IDEAS INDUSTRIAL.

Essa delimitação se faz necessária em decorrência de limitação nas datas de origem dos dados utilizados: até o momento a SEEC restringe sua verificação aos dados de 2012 até a data atual. No entanto, o IDEAS teve sua execução iniciada, como já assinalado, em 2014. Pela mesma razão, portanto, foi impossível a extração e confirmação de alguns dados anteriores a 2012, mesmo que as empresas incentivadas pelo IDEAS tenham recebido recursos públicos provenientes de programas de incentivos anteriores⁶.

Em consequência dessa restrição, a ACB aqui desenvolvida irá valer-se de comparações de valores “ANTES” e “DEPOIS” da execução do IDEAS, com limitadas incursões na análise comparativa do cenário COM o IDEAS relativamente ao cenário contrafactual SEM o IDEAS, conforme conceito exposto na EPA (1991). É uma limitação analítica que não minimiza o uso dos resultados desta ACB como auxílios no processo de tomada de decisões, iluminando as potencialidades e as limitações de uma determinada linha de ação pública. Nessa moldura temporal, definimos o ano de 2013 como o "ano de referência" ou *baseline* ou T0 para usar o jargão de análise de projetos. Em termos operacionais isso significa que todos os valores dos meses subsequentes a janeiro de 2014 serão comparados com a média dos valores mensais de 2013 ou ao quantitativo de dezembro de 2013, como no caso específico da variável empregos diretos.

Porém, para minimizar os efeitos do comparativo de “antes” e “depois” foi realizado comparativo da evolução da empresa incentivada e a evolução do seu respectivo mercado. Essa análise será melhor detalhada no capítulo 7 deste estudo.

As variáveis de custos e benefícios a serem mensuradas neste estudo foram identificadas e analisadas individualmente junto aos servidores da SDE e com as empresas incentivadas. Desta forma, acredita-se que as variáveis elencadas formam um conjunto plausível para cálculo e necessárias para essa ACB, cuja abrangência é a maior possível. Contudo, o quadro 4.1 apresenta as possíveis variáveis para a ACB do IDEAS com as externalidades qualitativas e quantitativas. Infelizmente, não se pode aprofundar e valorar algumas dessas variáveis por falta de banco de dados.

No entanto, há que se observar que nem todas as empresas incentivadas possuem estimativas monetárias para todos os elementos estudados. Não obstante, foram feitos esforços no sentido de estimar monetariamente todos os elementos de custos e benefícios a partir do momento inicial da transferência de recursos públicos para a execução do IDEAS para cada empresa incentivada. Além disso, os impactos das variáveis trabalhadas foram calculados a

⁶ Como assinalado no capítulo anterior, o GDF utilizou-se de programas de incentivos desde 1988.

partir do início da transferência de recursos públicos para a execução do IDEAS em relação a cada empresa incentivada.

Quadro 4.1 Lista de variáveis para a ACB do IDEAS com as externalidades

<i>CUSTOS</i>	<i>BENEFÍCIOS</i>
1. Financeiros	1. Faturamento e investimentos na produção.
2. Custos Administrativos (GDF e incentivados).	2. Investimentos privados em projetos sociais.
3. Gastos públicos em infraestrutura social	3. Empregos diretos e indiretos
4. Gastos públicos em infraestrutura econômica	4. Arrecadação de ICMS
5. Custo de oportunidade do GDF	5. Encadeamento para trás e para frente
6. Congestionamentos	6. Efeito de aglomeração de indústrias
7. Poluição	7. Aumento de empresas na cadeia produtiva
8. Variação imobiliária	8. Efeito em empreendimentos informais
9. Impacto ambiental	9. Efeito no perfil do trabalhador

Fonte: Elaborado pelo autor com dados provenientes das pesquisas com servidores da SDE e com as empresas incentivadas

Para permitir uma clara visualização das tabelas, gráficos e figuras apresentadas, cada componente de CUSTO será apresentado no fluxo de caixa com o sinal negativo, visto que representam um DISPÊNDIO na perspectiva da sociedade do DF. De maneira oposta, os componentes de BENEFÍCIOS terão o sinal positivo, pois entende-se que representam um GANHO para a sociedade do DF.

Outro esclarecimento não menos importante nos procedimentos tratados deste estudo diz respeito às taxas de atualização e de desconto. Na compatibilização dos dados para efeito de comparações e cálculos entre os vários meses em análise, atualizaram-se os valores para dezembro de 2019 realizando-se a multiplicação do valor da variável analisada de cada empresa beneficiada pelo fator de atualização inflacionário mensal calculado com base no IPCA/DF e fornecido pela Codeplan. A taxa de desconto de valores futuros para valor presente em dezembro de 2019 será a taxa de rolagem da dívida do GDF. Dessa forma, os resultados socioeconômicos apresentados estarão a valores de dezembro de 2019.

Além disso, no desenvolver desse trabalho, e para a melhor compreensão do texto, serão identificados os empreendimentos industriais privados que, em algum momento entre 2014 e 2018, receberam recursos públicos via programa IDEAS INDUSTRIAL: “empresas beneficiadas” ou “beneficiadas”, “empresas incentivadas” ou “incentivadas”.

Diante do todo o exposto, elaborou-se o quadro 4.2 que pontua as variáveis de custos e benefícios do estudo de modo bastante resumido. No apêndice II e III são apresentados quadros resumo com as mesmas variáveis acrescidas das respectivas relevâncias, origens, fontes e procedimentos da manipulação dos dados. No apêndice IV são apresentados os procedimentos de cálculo das variáveis, passo a passo.

Quadro 4.2 ESTRUTURA BÁSICA DA ACB DOS PROGRAMAS DE INCENTIVOS

<i>CUSTOS</i>	<i>BENEFÍCIOS</i>
1C. Financeiros	1B. Faturamento e investimentos na produção.
2C. Custos Administrativos (GDF e incentivados).	2B. Investimentos privados em projetos sociais.
3C. Gastos públicos em infraestrutura social	3B. Empregos diretos e indiretos
4C. Gastos públicos em infraestrutura econômica	4B. Arrecadação de ICMS
5C. Custo de oportunidade do GDF	5B. Encadeamento para trás e para frente

Fonte: Elaborado pelo autor com dados provenientes das pesquisas com servidores da SDE e com as empresas incentivadas

Com o intuito de melhor identificar as variáveis estudadas foi criada uma codificação de três dígitos a saber: dígito de ordenamento; dígito de identificação, C para custos e B para benefícios e, dígito de identificação de subvariável. Por exemplo: variável 3B2 é referente a empregos indiretos.

4.3 Conceitos e fontes das variáveis

4.3.1 Financeiros (1C)

A variável “saldo do financiamento” ou financeiros representa a origem e o principal motivo de todo o estudo, materializando o incentivo público disponibilizado ao agente econômico privado. Os valores financiados pelo programa de incentivo são os valores movimentados entre o GDF, representado pela SDE, SEEC e pela Terracap, e a empresa incentivada. Os recursos públicos “liberados”, via descontos ou isenções de impostos ou ainda via descontos em terrenos, e os valores “recebidos”, via pagamento de juros, amortizações do principal ou lances em leilões públicos, constituem as informações que deverão constituir o fluxo de caixa financeiro atualizado em valor presente "liberado" e "recebido" pela sociedade brasileira. Os resultados líquidos negativos (liberado > recebido) representa um elemento de custo da ACB.

O objetivo dessa variável é calcular o valor presente dos recursos públicos que saíram dos cofres do estado e que ainda não retornaram na sua integralidade. O conceito aqui tratado só se refere ao dinheiro que saiu e o dinheiro que efetivamente entrou no caixa do GDF, e no caso das isenções fiscais, os recursos que deveriam entrar no caixa do governo. Dessa maneira, os valores dos descontos registrados no BRB pelas antecipações tratadas via leilões e a diferença entre o percentual de atualização monetária do IPCA/DF e os juros contratados no programa não serão computados nessa variável, pois não representam recursos que entraram ou que saíram da conta do GDF.

Um aspecto relevante é a peculiaridade dos programas de incentivos no DF de que os recursos públicos destinados a esses programas são transferidos em parcelas mensais. O valor máximo de cada parcela mensal do incentivo é calculado conforme o §5 da Portaria SEDICT N° 54, de 10 de dezembro de 2018:

“... para fins de aferição das parcelas máximas do financiamento a serem definidas para os exercícios subsequentes será atribuída, preferencialmente, a ponderação de 90% para o crescimento real de arrecadação do ICMS do empreendimento e 10% para o grau de aderência do projeto apresentado”.

No entanto, a transferência dos recursos que deveria ser efetuada regularmente todo mês fica apenas na esfera das intenções. Na prática, os repasses acontecem esporadicamente durante o ano, pois nem sempre existe o financeiro nas contas governamentais para que sejam executados os incentivos de maneira mensal e regular.

As fontes confiáveis dos dados financeiros dos programas de incentivo são o BRB (pois esse assume o papel de agente financeiro em todos os programas de incentivo), a SEEC (no que diz respeito às isenções e aos descontos fiscais que efetivamente não tiveram movimentação financeira no caixa do GDF) e a Terracap (no que diz respeito aos terrenos tratados nos programas de incentivo). Como o foco deste estudo é o programa IDEAS INDUSTRIAL, buscou-se o BRB que, conforme reza a Lei de Acesso à Informação, Lei 4.990/12, forneceu banco de dados com os valores direcionados aos programas de incentivo que efetivamente entraram e saíram do GDF desde 1988 até 2019, com as seguintes colunas: empresa, programa, data da liberação, valor da liberação, valor do lance do leilão, valor do desconto do leilão, data e valor de amortização, data e valor dos juros pagos. Todos os valores inseridos no banco de dados estavam a valores históricos.

4.3.2 Custos administrativos (2C)

As execuções dos programas de incentivos demandam não só recursos públicos para serem realizados, mas também uma estrutura administrativa que faça acontecer essa política. Além dos gastos com pessoal, tanto o governo quanto os empreendimentos privados necessitam de alguns produtos e serviços no gerenciamento de suas ações. Entre eles, destacam-se: *software* dedicado ao controle administrativo e financeiro; treinamento exclusivo para funcionários e servidores na administração e no uso desse *software*; despesas advocatícias; serviços de mão-de-obra terceirizada, como especialistas em projetos socioeconômicos.

Nesse sentido, a variável dos gastos administrativos está sendo entendida como os dispêndios realizados, tanto pelo governo quanto pelas empresas incentivadas, no intuito de iniciar ou manter a efetiva execução administrativa do programa. Devido ao conceito exposto, essa variável terá dois pilares: gastos administrativos pela perspectiva do governo e pela perspectiva do empreendimento privado beneficiado. A diferenciação é necessária, pois os gastos administrativos pela perspectiva do empreendimento privado beneficiado representaram um possível ganho para a sociedade (contratação de mão-de-obra indireta ou aumento no conhecimento via treinamentos). Porém, gastos administrativos pela perspectiva do governo são caracterizados pela utilização de recursos públicos além do montante incentivado, o que suscita um possível dispêndio para a sociedade. Por esse entendimento, os gastos administrativos pela perspectiva do governo terão o sinal negativo para esta ACB, motivo pelo qual esta variável ter sido considerada como custo, e, de modo contrário, terão o sinal positivo os valores dos gastos administrativos pela perspectiva do empreendimento privado beneficiado.

Gastos administrativos pela perspectiva do governo

Nessa variável de gastos administrativos serão listados os valores da estrutura da SDE dedicada à execução e manutenção do IDEAS e os valores de compra e manutenção de *software* dedicado ao controle administrativo do programa de incentivo. Algumas características referentes aos valores da estrutura da SDE dedicada à execução e manutenção do IDEAS merecem esclarecimentos na depuração dos seus reais valores:

1. Parte da estrutura funcional da SDE é direcionada aos programas de incentivos e outras partes possuem outros objetivos. Por esta razão, foi utilizada uma proporcionalidade de tempo de trabalho direcionado especificamente aos programas de incentivos. Essa proporcionalidade foi obtida em entrevistas a

servidores da SDE utilizando-se pontualmente os quartis de 25%, 50%, 75% e 100% para a classificação do tempo dos servidores dedicados aos programas de incentivos.

2. As rubricas de pagamento consideradas nessa variável são somente as que se referem aos salários base de cada servidor da SDE (por exemplo: rubricas de vencimentos ou de subsídios e as que se referem à função exercida). A não consideração dos adicionais, auxílios e impostos foi necessária para não personalizar ou individualizar os dados. Além disso, aos valores aqui considerados foram adicionados o valor referente ao percentual médio dos encargos patronais e despesas de custeio de cada servidor da SDE.

Em relação aos valores de compra e manutenção de *software* dedicado ao controle administrativo do IDEAS foram realizadas entrevistas com os responsáveis pelo gerenciamento da SDE que indicaram a compra de um *software* em ano anterior ao início da execução do IDEAS, sendo que tal *software* nunca entrou em funcionamento. Recentemente, em 2016, iniciou-se procedimentos para a contratação de empresa técnica especializada para criação e implementação do sistema de gestão e controle dos programas PRÓ-DF II e IDEAS INDUSTRIAL. O processo de contratação ainda não entrou em execução, estando na fase de análise da Procuradoria Geral do DF. Dessa forma, até o momento, não houve dispêndio público para esse fim.

Pela perspectiva do governo, a fonte de dados foi a própria SDE com auxílio da Coordenação de Administração de Pessoal da SEEC que forneceu os valores das remunerações referente ao período solicitado.

Gastos administrativos pela perspectiva da empresa incentivada

O conceito utilizado para identificar os gastos administrativos pela perspectiva da empresa incentivada é o de que somente serão consideradas as despesas realizadas na gestão relacionada aos programas de incentivo do GDF que sua estrutura funcional não está apta a realizar.

Com base nesse conceito, a variável em questão visa valorar os serviços especializados de terceiros como as despesas advocatícias ou de profissionais peritos em projetos de viabilidade ou outros serviços correlatos, todos terceirizados.

Assim como outras variáveis que serão analisadas neste estudo, os gastos administrativos pela perspectiva da empresa incentivada carecem de publicidade. Por essa

razão, só foram reconhecidas as despesas que estavam confirmadas por notas fiscais e que possuem as características descritas no conceito dessa variável.

4.3.3 Gastos públicos em infraestrutura social (3C)

A variável relacionada à alocação de recursos públicos em infraestrutura social visa o atendimento de necessidades da população da região onde a empresa incentivada está localizada. Esses gastos referem-se à segurança pública, escolas e postos de saúde ocasionados pelo aumento dessa população devido ao início da execução do IDEAS. Por exemplo, se a empresa incentivada acrescentar 50 funcionários devido ao aumento da sua produção após o início da execução do programa de incentivo, a tendência é que esses funcionários, com suas famílias, queiram residir nas proximidades do seu novo trabalho. Consequentemente, haverá um deslocamento populacional para essa região de 165 pessoas, que é resultado da multiplicação de 50 funcionários por 3,3 (tamanho médio das famílias brasileiras divulgado pelo IBGE na Pesquisa de Orçamentos Familiares, atualizada em 2010).

Isto posto, os órgãos que tratam de segurança pública, de educação e de saúde foram questionados sobre as consequências, em suas respectivas áreas, desse deslocamento populacional projetado para as regiões em estudo. *A priori* esses órgãos distritais já possuem alguns regramentos sobre proporcionalidade de aumento ou deslocamento populacional em relação a qualquer tipo de investimento público adicional necessário ao atendimento quer seja médico, educacional ou de policiamento nas regiões que as 12 empresas incentivadas pelo IDEAS estão localizadas.

A Secretaria de Estado de Saúde do DF (SES/DF) possui determinação de que será preciso que haja um deslocamento ou aumento populacional de até 3.500 pessoas para que venha a constituir uma equipe de atenção básica e de saúde da família, conforme Portaria do Ministério da Saúde de nº 2.436, de 21 de setembro de 2017, anexo da Política Nacional de Atenção Básica, capítulo I, item 3 no subitem 3.3. Sendo que no DF, a Política de Atenção Primária à Saúde é estabelecida por meio da Portaria SES/DF nº 77, de 14 de fevereiro de 2017, e no manual de parâmetros da SES/DF é apresentada a composição mínima para a equipe saúde da família: 1 médico, especialidade medicina de família e comunidade, 1 enfermeiro, preferencialmente enfermeiro de família e comunidade, 1 a 3 auxiliares e/ou técnicos em enfermagem e 5 agentes comunitário de saúde (ACS).

Desta forma, caso aconteça aumento mínimo de 1.061 de empregos diretos nas empresas incentivadas de uma mesma região, haverá um custo de infraestrutura social em

relação à saúde de R\$ 64.260,94, valor em dezembro de 2019, que deverá ser repartido mensalmente conforme a quantidade de empregos diretos gerados em cada beneficiada.

Para os gastos referentes à educação, o órgão público responsável planeja a aplicação de seus recursos de forma a melhor atender a população como um todo, dimensionando construções e manutenção de escolas, quadro de pessoal efetivo e temporário e na disponibilização de transporte escolar. Desta forma, os possíveis deslocamentos ou aumentos populacionais ocorridos dentro do ano letivo fazem parte desse planejamento para toda a população do DF. Porém, gerencialmente, a Secretaria de Estado de Educação do DF (SE) trabalha com algumas premissas: uma creche deve ser construída a partir da demanda de 300 crianças de até 5 anos (em média R\$ 8,64 milhões, a valores de dezembro de 2019); uma escola de ensino fundamental deve ser construída a partir da demanda de 800 crianças de até 13 anos (em média R\$ 9,00 milhões, a valores de dezembro de 2019); e, uma escola de ensino médio deve ser construída a partir da demanda de 1.200 adolescentes de até 18 anos (em média R\$ 14,35 milhões, a valores de dezembro de 2019). Sendo que a SE utiliza o multiplicador de 4 integrantes por família (2 adultos e 2 crianças).

Em relação aos gastos realizados pela segurança pública não houve retorno dos respectivos órgãos até dezembro de 2019. Porém, considera-se importante a aferição deste multiplicador para que se consiga calcular o real montante dessa subvariável segurança pública.

A fonte de dados para o cálculo dessa variável como também para a saúde e educação foram a RAIS e o CAGED (conforme resultado da variável “emprego direto” desta ACB) e o multiplicador da quantidade de integrantes por família, para o dimensionamento do possível deslocamento ou aumento populacional na região em que as empresas incentivadas estão localizadas no DF. Além dos órgãos públicos responsáveis pelos serviços de educação, saúde e segurança pública.

4.3.4 Gastos públicos em infraestrutura econômica (4C)

Os gastos públicos em infraestrutura econômica ou social raramente estão relacionados nas ACB's que tratam de políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento econômico. Isso se deve à dificuldade de se determinar o efeito, causa e consequência ou o dimensionamento do valor incentivado e seu respectivo impacto nos recursos investidos na infraestrutura pública. No entanto, existem alguns exemplos no DF, assim como em outros estados da federação, de que a implantação de uma única indústria determinou um aumento da renda *per capita* de toda uma região. E que, em decorrência desse fato, o governo estadual foi obrigado a investir na

capacidade de oferta de serviços públicos como saneamento, rede de distribuição de energia, água ou estradas na referida região. O investimento no aumento da capacidade de oferta de serviços públicos pode, inclusive, ser razão determinante para despertar o interesse na implantação de empreendimentos produtivos, principalmente, de indústrias. A título de exemplo no DF, tem-se o Polo Industrial JK, que ainda em 2019, o GDF investe em asfaltamento, políticas de tratamento de resíduos sólidos e de usina de energia.

A partir do entendimento de que a implantação ou manutenção de uma indústria necessita de uma infraestrutura pública suficiente para atender às suas necessidades produtivas, para esta ACB, para a determinação desta variável a empresa incentivada estimará sua necessidade de consumo dos serviços públicos de saneamento (água e esgoto), tratamento de resíduos sólidos (lixo), energia e estradas a partir do início da execução do programa IDEAS. Com essas informações os órgãos públicos que cuidam desses serviços dimensionarão seus investimentos. No caso específico das vias de acesso, os valores a serem considerados serão somente dos investimentos públicos em estradas que tiveram sua abertura e/ou beneficiamento devido à implantação da indústria incentivada. A variável dos gastos públicos em infraestrutura econômica será definida pela variação dos gastos dos órgãos públicos responsáveis pelo suprimento dos serviços públicos aqui mencionados.

Contudo, o conjunto de empresas incentivadas pelo programa IDEAS já estavam instaladas e recebendo os serviços públicos de maneira adequada, mesmo com o aumento de produção decorrido da execução do IDEAS, ou seja, não demandaram gastos adicionais do GDF. Somente as empresas incentivadas que estavam localizadas no Polo JK necessitaram de investimentos públicos em infraestrutura econômica. Porém, os desembolsos de tais investimentos iniciaram no ano de 2019 com o Programa de Desenvolvimento Econômico do DF – PROCIDADES financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Por esse motivo, os valores com a infraestrutura econômica para essa ACB foram nulos, visto que o período analisado foi de 2014 até 2018.

As empresas incentivadas foram a fonte de dados inicial, fornecendo tabela com a evolução do seu consumo, a partir de 2013, pelos serviços públicos listados no conceito dessa variável. Além do fornecimento de parâmetros dos serviços aqui conceituados pelas empresas públicas como a CEB, CAESB, NOVACAP e Terracap.

4.3.5 Custo de oportunidade (5C)

As decisões da administração pública estão relacionadas ao ato de escolha de um curso de ação específico, entre os vários possíveis, para a aplicação de um dado recurso público. Segundo Nascimento e Souza (2003), essa definição envolve dois aspectos: o primeiro, é que antes da decisão ser tomada, deve-se realizar análise prévia do resultado de cada alternativa considerada, com o intuito de optar pela alternativa que melhor satisfaça à condição de otimização do recurso usado; o segundo, é que a implementação da decisão determina a renúncia de benefícios decorrente das alternativas rejeitadas, cujos impactos deveriam ser mensurados e considerados no resultado apurado da decisão tomada, com o propósito de se conhecer a contribuição efetiva da escolha feita para com o resultado global daquela decisão da administração pública.

Dessa forma, o conceito de custo de oportunidade é do valor que se deixa de ganhar pela decisão de investir em uma ação alternativa, ao invés de outra. No caso específico deste trabalho foi considerado como balizador o custo de rolagem da dívida do GDF para o cálculo do custo de oportunidade dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico. Isso se deve ao fato de que a melhor alternativa para aplicação de um recurso público é na diminuição de suas despesas, visto que o aumento das receitas não depende de decisões unilaterais do governo e também que, na maioria das situações, os juros recebidos em uma aplicação são menores que os juros pagos nas dívidas.

Sendo assim, para este elemento de custo calcular-se-á o percentual do custo de rolagem da dívida do GDF que foi obtido considerando os valores da dívida pública estadual e o montante dos juros pagos referente a essa dívida pública, de forma mensal e a partir do início da execução do IDEAS INDUSTRIAL. Esse percentual foi multiplicado pelos saldos dos financiamentos para a determinação dos valores mensais do custo de oportunidade. O resultado dessa multiplicação representará o ganho que o GDF teria caso tivesse optado pela aplicação desses recursos na diminuição do montante da dívida pública. E, por esse motivo, os valores deverão ser negativos e identificados como custo nessa ACB.

A fonte de dados para a avaliação dos custos de oportunidade é a SEEC, visto que essa Secretaria controla os gastos com a dívida pública estadual, e também deve-se considerar como fonte de dados o BRB, uma vez que na fórmula do custo de oportunidade os resultados mensais dos valores financeiros servirão de base para sua determinação.

4.3.6 Variações do Faturamento (1B1)

A variável trata do somatório de todas as vendas declaradas pelas empresas incentivadas no período de execução do programa IDEAS, com confirmação de dados pela a Secretaria de Economia do DF, onde serão identificados os valores contábeis das vendas para dentro do DF, para outros estados brasileiros e para exportações. O conceito aqui utilizado é de que as variações do faturamento representam o somatório de todos os benefícios que a empresa acumula com sua atividade econômica em um determinado período. Esses benefícios são os rendimentos do empreendimento recebidos pelas vendas de seus produtos ou serviços prestados.

Esse elemento de benefício concretiza um dos objetivos dos programas de incentivos, pois representa o potencial de geração de riqueza da empresa incentivada para o DF, evidenciando sua grande importância para esta ACB. O pensamento comum referente a esta variável é de que quanto maior o volume financiado, menor deverá ser o custo total da empresa incentivada, conseqüentemente o preço do produto tenderá a cair. Com isso, a empresa incentivada possivelmente venderá mais, o que resultará em um maior faturamento. Diante dessa lógica, entende-se que essa variável é positiva e benéfica para a sociedade. Além do mais, a empresa incentivada provavelmente terá melhores condições de aumentar o volume de investimentos em sua produção ou a quantidade de vínculos empregatícios ou até mesmo o bem-estar de seus colaboradores. Dessa forma, esses argumentos formam o motivo principal para as variações do faturamento estarem elencadas dentre os benefícios desta ACB.

A busca dos dados para o cálculo dos elementos das variações do faturamento e da arrecadação de ICMS das empresas incentivadas perpassa por um obstáculo intransponível para a grande maioria dos estudiosos, o sigilo fiscal. O significado do sigilo fiscal diz respeito a preservação de todos os dados que os contribuintes repassam às autoridades tributárias, como a Receita Federal e as Secretarias Estaduais de Fazenda. A razão disso é para evitar que as informações particulares de cada cidadão sejam expostas e tornadas públicas. Entre as informações protegidas por sigilo estão o patrimônio, a renda, movimentação financeira, débitos, contratos, relacionamentos comerciais e valores de compra e venda. Conforme Reis (2018), o sigilo fiscal está assegurado por pelo menos duas leis diferentes:

1 – Artigo 5º da Constituição Federal: o inciso XII diz que “é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações

telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”;

2 – Código Tributário Nacional (CTN): o artigo 198 explica que “é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades”.

Contudo, a ACB do IDEAS não representaria a realidade ou mesmo teria seus resultados considerados sem os impactos dos programas de incentivos nos faturamentos referentes às empresas beneficiadas.

Para a resolução desse imbróglio, foram realizadas reuniões com as empresas incentivadas, cujos objetivos foram de descrever a finalidade deste estudo e buscar o consentimento e autorização dos empresários para a entrega dos dados oficiais de faturamento e arrecadação do ICMS. Destaca-se que o significado de dados oficiais é o de dados confirmados pela Secretaria de Economia do DF. Outra condição imposta no “Termo de Anuência de Informações” assinado pelas empresas incentivadas foi que a divulgação dos dados somente se dará de forma consolidada em dimensão setorial, tomando-se o devido cuidado para que não sejam divulgadas informações de faturamento ou de arrecadação do ICMS de forma individualizada ou que contemplem a possibilidade de identificar o agente econômico incentivado. Por esta razão, todos os gráficos, quadros, tabelas e análises de resultados deste trabalho foram condensadas para todo o programa IDEAS, afastando a hipótese de identificação de qualquer uma das 12 empresas incentivadas.

Suplantado o obstáculo, a fonte de dados para essa variável da ACB foram as empresas incentivadas e posteriormente confirmadas pela SEEC. Contudo, o alcance desses dados foi de 9 em 12 empresas que foram beneficiadas pelo programa, pois três dessas empresas não foram visitadas por falta de contato (atividades encerradas e/ou objeção em receber o pesquisador). Além disso, o período apurado referente a esses dados foi somente de 2012 até 2019 por motivos técnicos da SEEC na confirmação dos dados. O que limitou o universo da ACB dos programas de incentivo, mas atendeu perfeitamente ao período de execução do IDEAS.

A característica principal dos dados coletados foi o regime contábil. Os valores de arrecadação do ICMS foram considerados pelo regime de caixa, ou seja, só foram trabalhados no mês e no ano em que efetivamente entraram no caixa do GDF. Porém, os valores de faturamento foram tratados pelo regime de competência, ou seja, os valores de faturamento foram considerados no mês que ocorreu a geração da venda não importando quando tais recursos tenham surtido efeito no caixa da empresa. Isso gera certas distorções nos cálculos

desta ACB. Contudo, é preferível a utilização de dados oficiais à opção do uso de prazo médio de vendas para desconto do faturamento, visto que este recurso deveria ser calculado e ofertado pela empresa incentivada. Principalmente porque se conhece o conceito de origem do dado. Outra propriedade desses dados é a separação do destino das vendas: para dentro do DF, para outros estados brasileiros e para exportações. O que proporcionou análise específica para os impactos no DF.

4.3.7 Investimentos produtivos (1B2)

Os investimentos produtivos das empresas incentivadas são determinados por uma série de razões, dentre elas figuram os financiamentos governamentais via programa de incentivos. A aplicação de recursos em infraestrutura produtiva, quer seja em obras quer seja em maquinário de chão de fábrica, implica necessariamente projeções do empreendimento com maiores retornos financeiros e também o aumento da confiança do empresário na economia local. Ou seja, os investimentos produtivos das empresas incentivadas representam um ganho para a sociedade brasiliense, determinando sua presença entre os benefícios da ACB dos programas de incentivos.

Sendo assim, os investimentos produtivos do beneficiado representam o somatório dos valores destinados à infraestrutura física do empreendimento e maquinário de produção, a partir do seu ingresso no programa de incentivo. O problema é que não se pode afirmar, mesmo que esteja no planejamento exposto no PVTEF do incentivado, que todo ou parte ou nenhum dos valores incentivados serão utilizados em investimentos produtivos. Desta forma, foram assumidas as premissas a seguir:

1. Se o investimento produtivo for MAIOR que o valor incentivado, então o valor desta variável será igual ao valor incentivado.
2. Se investimento produtivo for MENOR que o valor incentivado, então o valor desta variável será igual ao investimento produtivo.
3. Se investimento produtivo for igual a zero, então o valor desta variável será igual a zero. Mesmo tendo a empresa recebido recursos públicos via IDEAS.

Para essas variáveis a fonte de dados foram as empresas incentivadas. Assim, só foram reconhecidas as despesas que estavam confirmadas por notas fiscais de compra dos prestadores de serviços ou de materiais correlacionados à infraestrutura física do empreendimento, maquinários produtivos e aos projetos sociais financiados pelas empresas incentivadas.

4.3.8 Investimentos privados em projetos sociais (2B)

Em algumas situações o setor privado supre a ausência ou a ineficácia do setor governamental. A maior incidência dessas situações ocorre no trato do bem-estar da população ou da comunidade onde se encontra o empreendimento. A título de exemplo, tem-se os projetos sociais financiados por empreendimentos privados como o Projeto Luthier, em Minas Gerais, patrocinado pela Vale (o programa ensina jovens de 9 a 18 anos, em situação de vulnerabilidade social, a arte da luteraria – construção ou reparos de instrumentos de corda) ou como a Fundação Bradesco, patrocinada pelo banco Bradesco (mantém uma rede de 40 escolas próprias, presentes em todo território nacional e Distrito Federal).

Não obstante, “não existe almoço grátis”, como dizia Milton Friedman. Por vezes, o incentivado investe em projetos que beneficiam a sociedade com o intuito de se colocar em evidência na mídia como empresa incentivadora de boas práticas e comprometida socialmente. E devido a isso a incentivada acaba vendendo mais de seus produtos. De qualquer forma, entende-se que a variável de investimentos da empresa incentivada em projetos sociais no DF deveria figurar entre os benefícios da ACB pelo fato da existência do projeto social, aumentando o bem-estar social, sem a utilização de recursos públicos.

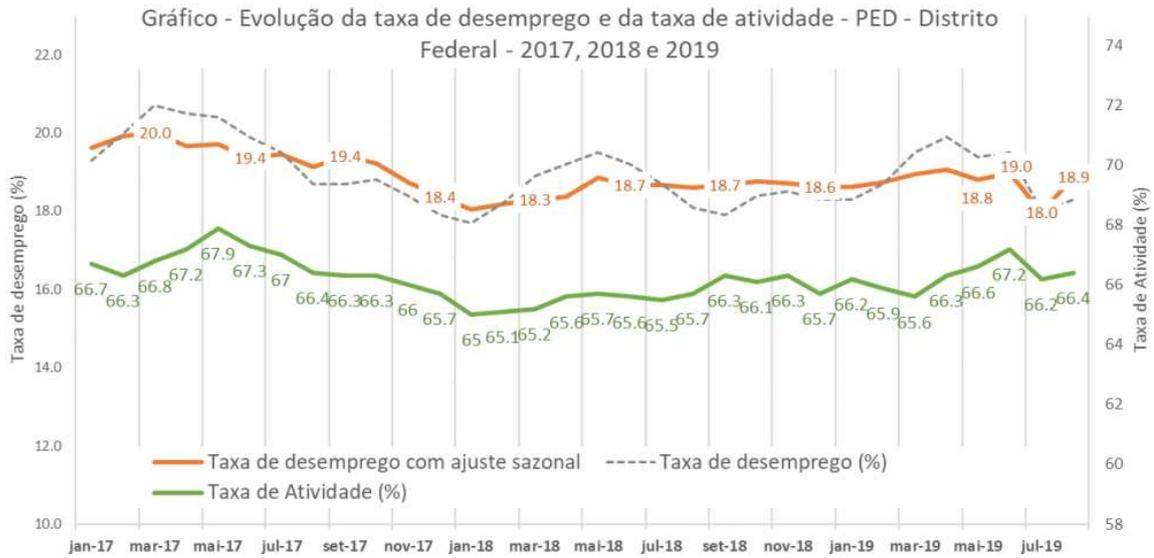
Sendo assim, esse elemento foi determinado pelo montante anual investido pela empresa incentivada em projetos que favorecem a sociedade do DF e teve como fonte as notas fiscais ou demonstrativos de despesas das empresas incentivadas. Considerando que “projetos sociais” se referem à criação ou manutenção de creches, participação em campanhas de vacinação ou de antitabagismo, ajuda de custo para escolas, ambulatórios ou campeonatos esportivos ou ainda em projetos como “Natal solidário”.

4.3.9 Empregos diretos (3B1)

Os programas de incentivo visam o desenvolvimento econômico do DF, que como destacado no capítulo 1 deste estudo possui como uma de suas diretrizes: o aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante. Com essa percepção, a dimensão postos de trabalhos/empregos criados assume grande importância nos resultados socioeconômicos dos programas de incentivo. A razão desta variável estar figurando entre os benefícios é por ser usual justificar incentivos fiscais ou creditícios a empreendimentos produtivos com base em seus "efeitos sociais" provenientes do benefício, tal como geração de empregos diretos e indiretos. Deve-se acrescentar a essa razão, o fato de que o DF não estar em pleno emprego no

período em análise, apresentando uma taxa de desemprego mais elevada que a brasileira, conforme Pesquisa de Emprego e Desemprego-PED/DF publicado no blog da CODEPLAN (2019) evidenciado pelo gráfico 4.1. O que sugere um benefício real e não uma simples transferência de mão-de-obra de uma empresa a outra.

Gráfico 4.1 – Evolução da taxa de desemprego – PED/DF – 2017, 2018 e 2019



Fonte: Codeplan, 2019.

Não obstante, nem sempre essa justificativa se consubstancia, como poderá ser verificado mais adiante nos resultados apurados para a variável em questão. Depreende-se desse argumento que os resultados podem se mostrar negativos mesmo sendo elencados como benefícios na ACB. Um efeito desse entendimento é que o resultado da soma das variações das remunerações pode ser positivo ou negativo a depender do saldo da soma das variações dos quantitativos de funcionários ou do saldo da soma das variações das trocas de cargos de cada funcionário ao longo do tempo.⁷

Além disso, os incentivos poderão inclusive proporcionar uma racionalização na estrutura de governança das empresas que além de ser positivo para o desenvolvimento global da empresa e dos funcionários, também o será para o governo, pois certamente essa

⁷ Por exemplo: ao ser incentivada, a empresa beneficiada possuía uma estrutura funcional de 4 diretores, 12 gerentes e 30 colaboradores na produção da indústria, perfazendo um total de 46 funcionários. Ao longo dos 4 anos que a beneficiada usufruiu do incentivo, ela alterou sua estrutura algumas vezes e hoje está com 3 diretores, 8 gerentes e 30 colaboradores, perfazendo um total de 41 funcionários. Em princípio, a beneficiada teve um resultado negativo de 5 funcionários, mas pode ter sido realizado um realinhamento salarial que proporcionou um resultado monetário positivo.

racionalização reverterá em um maior lucro para a empresa e conseqüentemente em maior volume de impostos.

O conceito utilizado para essa variável é o da variação dos postos de trabalho diretos, sendo representado pela variação do número de empregos formais da estrutura funcional da empresa incentivada. Então, o objetivo é o de efetuar o cálculo do quantitativo e das variações das remunerações médias atualizadas e pagas aos funcionários formais das empresas incentivadas, geradas a partir do início da execução do IDEAS nesses empreendimentos.

Em relação a fonte de dados oficiais que fornecem informações sobre empregos diretos e com ampla divulgação tem-se a RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), o CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) e a GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social). A partir de algumas comparações entre as fontes de dados e suas características específicas, optou-se pela utilização da RAIS como fonte oficial para o acompanhamento e cálculo dessa variável no que tange às remunerações de vínculos ativos em 31 de dezembro de cada ano e pela utilização do CAGED para o acompanhamento dos quantitativos, admissões e demissões ocorridos durante os meses de cada ano. Esses critérios foram obtidos em entrevista aos servidores do Ministério da Economia, que forneceram a base de dados, e com os funcionários da Codeplan. De um modo geral são:

- A. A RAIS refere-se a todos os empregados do ano-base em 31/12, além da identificação dos colaboradores por CBO (Classificação Brasileira de Ocupações) e remuneração média utilizada individualmente em cada empresa. Já o CAGED fornece movimentação de admitidos e desligados, sem, contudo, fornecer o detalhamento de CBO ou massa salarial.
- B. Na RAIS o levantamento é feito com relação a qualquer tipo de empregado. Já para o CAGED, o que contam são os celetistas apenas.
- C. O empregador é obrigado a fornecer a RAIS negativa no caso de não apresentar empregados no ano-base. A não entrega do relatório acarreta multas ao empregador. Mas a declaração do CAGED só ocorre quando houver movimentação.
- D. Todas as pessoas físicas e jurídicas sujeitas ao recolhimento de FGTS e às contribuições para a Previdência Social têm a obrigação de prestar informações na GFIP. Como o objetivo da GFIP é a previdência social, os empregadores não são obrigados a entregar a GFIP quando: órgãos públicos em que os empregados contam com regime próprio de previdência social; segurados facultativos e segurados especiais.

E. A RAIS tem por objetivo prover dados para a elaboração de estatísticas do trabalho e disponibilizar informações do mercado de trabalho às entidades governamentais. Em outras palavras, trata-se de um censo anual do emprego formal. O CAGED fornece informações principalmente para o Programa de Seguro-Desemprego.

Desta forma, foi solicitada a base de dados da RAIS ao Ministério do Trabalho, atual Ministério da Economia, com o seguinte layout, para um período entre o ano de 2012 até 2018 e somente para as empresas instaladas no DF: CNPJ; Razão Social; CBO; Valor das Remunerações Médias Nominais pagas por cada CNPJ; Vínculo Ativo 31/12; Ano de Admissão; Mês de Admissão; Mês de Desligamento. Adicionalmente foi solicitada a base de dados do CAGED ao Ministério da Economia, com o seguinte layout, para um período entre o ano de 2012 até 2018 e somente para as empresas incentivadas pelo IDEAS: CNPJ; data; quantidade de empregados 1º dia do mês; quantidade de admissões e demissões.

É importante salientar que não se pode falar em sigilo para essas informações visto que a base de dados trata especificamente de quantidades de empregos com suas respectivas remunerações médias, não sendo solicitado qualquer dado individual dos empregados como o CPF ou nome.

4.3.10 Arrecadação tributária (4B)

Da mesma maneira que o faturamento, este componente materializa um dos objetivos dos programas de incentivos, pois representa o potencial de geração de riqueza da empresa incentivada para o DF. Segundo Sarak (2010, apud VIEIRA, 2018), os tributos não são condição exclusiva para o desenvolvimento, são parte integrante e relevante do processo podendo, ao mesmo tempo, impulsioná-lo⁸ como também inibi-lo⁹. Sendo assim, e no caso específico desse estudo, espera-se que a receita de ICMS das empresas incentivadas aumente quando houver a execução do programa de incentivo. Pois, possivelmente essas empresas incentivadas aumentarão sua produção gerando uma elevação do faturamento e, com isso,

⁸ Sarak (2010, apud VIEIRA, 2018) exemplifica a tendência de maior desenvolvimento pela redução de carga tributária, onde afirma que esta possibilita o fomento do setor produtivo, aumentando o emprego formal e a renda dos trabalhadores.

⁹ Sarak (2010, apud VIEIRA, 2018) exemplifica a tendência de menor desenvolvimento pelo aumento da carga tributária, onde afirma que esta pode produzir efeitos negativos na economia como a elevação dos preços repassados ao consumidor, diminuição da demanda, aumento do desemprego e a sonegação fiscal.

haverá impacto positivo para a sociedade brasileira. Devido à lógica desse raciocínio a variável arrecadação figura entre os benefícios dessa ACB.

Considerando que o foco deste trabalho é a apuração dos resultados socioeconômicos do IDEAS INDUSTRIAL e que conforme sua legislação os valores financiados serão calculados via percentual do ICMS, a variável arrecadação tributária abordará somente as variações ocorridas nos recebimentos desse imposto estadual. Além disto, o ICMS representa uma das maiores fontes de receita para o DF, o que significa que qualquer percentual de alteração nesse imposto afetará consideravelmente as finanças do estado. Será estimado o resultado das variações mensais e anuais do ICMS que ocorreram nas 12 empresas incentivadas no período de execução do programa IDEAS e terá como fonte de dados a SEEC, com os procedimentos de coleta desses dados idênticos à variável do faturamento. Esse resultado representará o impacto que esse incentivo proporcionou, visto que, caso positivo, a sociedade brasileira será beneficiada, pois o GDF terá maior volume de recursos para realizar investimentos no território.

4.3.11 Empregos indiretos (3B2)

A variável empregos indiretos será considerada como a variação dos postos de trabalho não registrados pelo incentivado, mas gerados a partir da variação de empregos diretos do incentivado. Ou seja, as empresas incentivadas demandam bens e serviços de outras empresas não incentivadas localizadas no DF. Por essa razão pode-se presumir que há aumento de postos de trabalho nesses fornecedores quando houver um aumento de produção na empresa incentivada. O que significa um ganho indireto dos recursos públicos aplicados pelo programa IDEAS e por esta razão essa variável foi relacionada como benefício para a sociedade do brasileiro.

As fontes de dados para esta variável foram a variação de empregos diretos das empresas incentivadas determinado na variável de empregos diretos, o salário mediano mensal no DF fornecido pela Codeplan em seu sítio eletrônico na aba “MONITOR DO MERCADO DE TRABALHO”, e o multiplicador de empregos encontrado na literatura pertinente. A terceira fonte de dados utilizada foi calculada por Macedo e Monastério (2014), onde empregaram como fonte de dados a RAIS, sendo que o nível base para análise foram os 21 subsetores e as 123 mesorregiões brasileiras que serviram como premissas para estimar o multiplicador local de emprego. Os autores concluíram que para cada emprego gerado nos setores industriais, 3,98 são criados nos setores de serviços, no longo prazo. É importante

ressaltar que tal multiplicador foi utilizado tanto na variação positiva quanto na variação negativa dos empregos diretos nas empresas incentivadas.

4.3.12 Encadeamento para trás e para frente (5B)

A definição do conceito dessa variável demanda esclarecimentos iniciais sobre a teoria da matriz insumo-produto. Os modelos de Insumo-Produto, criados em 1936 por Vassily Leontief, são modelos simplificadores da realidade econômica observadas em um dado território para um certo período. Segundo Gomes (2016), o modelo de Leontief demonstra como um setor econômico supre outros com bens e serviços, e como ele é suprido pelos demais, ou seja, como um setor se torna mais ou menos dependente de outros, de forma direta ou indireta.

De acordo com Canquerino et al (2015), as características da matriz de insumo-produto permitem a identificação dos setores que multiplicarão os investimentos, e em quais setores terão maior impacto proporcionando a realização de projeções sobre o comportamento da atividade econômica de determinada região. Os autores esclarecem ainda que o sistema de relações interindustriais trata somente da produção ou da transformação dos bens, procurando destacar os encadeamentos de uma economia numa dependência recíproca de cada setor. Canquerino et al (2015) afirmam que a matriz de insumo-produto é calculada por conjuntos sistematizados de informações e de elementos numéricos que representam as relações inter-setoriais, inter-regionais, e entre os demais agentes existentes em determinada estrutura econômica, que permite a estimativa de indicadores econômicos como multiplicadores de emprego, produção e renda e índices de ligações inter-setoriais.

A variável dos encadeamentos para trás e para frente tem como base de cálculo os índices de ligações inter-setoriais, criados e desenvolvidos por Rasmussen e Hirschman. O conceito utilizado neste estudo é o apresentado por Bianchi (2007, apud CANQUERINO et al, 2015), que afirma que o significado do encadeamento para trás ou poder de dispersão (transações comerciais com os fornecedores) corresponde a enviar estímulos para setores que produzem os insumos requeridos por uma atividade qualquer, enquanto encadeamentos para frente ou sensibilidade de dispersão (relações de venda) induzem os consumidores de novas atividades que utilizam o produto da atividade proposta. Feijó e Ramos (2017) exemplificam o encadeamento para trás com uma hipótese de aumento na produção de carros, este se dará na maior necessidade de aço ou pneus. Porém, o impacto da produção de aço e pneus demandará maior produção de carvão mineral e borracha, e conseqüentemente em aumento no consumo

de eletricidade e mão-de-obra na produção desses últimos insumos. Ou seja, essa cadeia de impactos pode prolongar-se indefinidamente.

Tabela 4.1 Encadeamentos para trás e para frente da indústria de transformação no DF

Impacto no valor adicionado do investimento de 10 milhões de reais na Indústria de Transformação		Para frente	Para trás
Seção	Descrição	VA	VA
A	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	0,17	0,03
B	Indústrias extrativas	0,00	0,32
C	Indústrias de transformação	4,57	4,57
D	Eletricidade e gás	0,00	0,01
E	Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	0,00	0,20
F	Construção	0,00	1,30
G	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	0,05	0,25
H	Transporte, armazenagem e correio	0,03	0,91
I	Alojamento e alimentação	0,00	1,30
J	Informação e comunicação	0,01	0,15
K	Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	0,02	0,16
L	Atividades imobiliárias	0,01	0,11
M	Atividades científicas, profissionais e técnicas	0,07	0,37
N	Atividades administrativas e serviços complementares	0,02	0,41
O	Administração pública, defesa e seguridade social	0,00	0,17
P	Educação	0,00	0,27
Q	Saúde humana e serviços sociais	0,00	0,64
R	Artes, cultura, esporte e recreação	0,00	0,23
S	Outras atividades de serviços	0,00	0,42
T	Serviços domésticos	0,00	0,00
TOTAL		4,96	11,83

Fonte: Dados de entrevista realizada pelo autor.

Os analistas da Codeplan, instituição que elaborou a tabela 4.1, que apresenta o impacto que os investimentos realizados nas indústrias de transformação no DF proporcionam nos seus encadeamentos para trás e para frente, afirmam que a matriz de coeficientes técnicos originou-se da matriz insumo-produto nacional do IBGE, de 20 setores, e foi regionalizada (ponderada) de acordo com a proporção de compras realizadas no DF com base nos registros de Nota Fiscal Eletrônica de 2014. Desta forma, assumiu-se comportamento análogo, ainda que ponderado, entre a economia do DF e a Nacional.

A base da matriz inversa de Leontief retrata a relação de interdependência setorial da economia de determinada região. Particularmente na matriz insumo-produto para o DF, conforme Nocko (2017), estima-se que um investimento de 10 milhões de reais na Indústria de transformação tenha um impacto de 4,96 milhões de reais sobre o valor adicionado para frente e de 11,83 milhões de reais para trás. Ainda segundo a autora, a maior parte do impacto sobre os setores para frente ocorre na própria indústria de transformação, diferente do que ocorre para trás, em que se nota uma maior dispersão do investimento, com impacto no valor adicionado de alojamento e alimentação (1,3 milhão de reais), construção (1,3 milhão de reais), transporte, armazenagem e correio (910 mil reais), além da própria indústria de transformação.

O quadro 4.3 apresenta resumidamente todos os conceitos e fontes dos elementos da ACB dos programas de incentivos. No apêndice IV serão apresentadas as manipulações estatísticas que foram aplicadas a esses dados para estimar monetariamente os elementos aqui destacados.

Quadro 4.3 Resumo dos CONCEITOS e FONTES dos custos e benefícios financeiros e econômicos da ACB do programa IDEAS

CONCEITOS e FONTES – VARIÁVEIS FINANCEIRAS	
CUSTOS	BENEFÍCIOS
1C. Financeiros : são os saldos dos financiamentos (valores incentivados – juros anuais – pagamento de emolumentos – liquidações via leilões ou amortizações). Fonte: BRB, SEEC e TERRACAP.	1B.1 – Faturamento : são as variações dos rendimentos da indústria recebidos pelas vendas de seus produtos e serviços. Fonte: SEEC e empresas incentivadas. 1B.2 – Investimentos Produtivos : é o montante destinado a infraestrutura física da área produtiva da indústria e a aquisição de maquinário de produção das incentivadas. Fonte: empresas incentivadas.
2C. Custos Administrativos : são as despesas para a manutenção do programa de incentivo, tanto pela perspectiva do governo quanto da empresa incentivada. Fonte: SEEC e empresas incentivadas.	2B. Investimentos privados em projetos sociais : são os gastos da incentivada em creches, campanhas de vacinação ou de antitabagismo, natal solidário, etc. Fonte: empresas incentivadas.
3C. Gastos públicos em infraestrutura social : são os gastos públicos ou privados em segurança, escolas e postos de saúde considerando a variação de empregos diretos na empresa incentivada. Fonte: RAIS, Sec. de Segurança, Sec. Saúde, Sec. Educação e empresas incentivadas.	3B.1 – Empregos diretos : são as variações dos quantitativo e das remunerações médias pagas aos funcionários formais das empresas incentivadas. Fonte: RAIS e CAGED.
4C. Gastos públicos em infraestrutura econômica : são os gastos públicos ou privados em estradas, saneamento e energia para que a empresa incentivada funcione. Fonte: SDE, CEB, CAESB, NOVACAP e empresas incentivadas.	4B. – Arrecadação tributária : são as variações dos valores arrecadados de ICMS no período de execução do incentivo. Fonte: SEEC e empresas incentivadas.
CONCEITOS e FONTES – VARIÁVEIS ECONÔMICAS	
5C. Custo de oportunidade : Valor que se deixa de ganhar em alguma outra opção que não no projeto em análise. Fonte: SEEC.	3B.2 – Empregos indiretos : são os postos de trabalho não registrados pelo incentivado, mas gerados a partir da variação de empregos diretos do incentivado. Fonte: RAIS, Codeplan e multiplicador de empregos da literatura.
	5B. Encadeamento para trás e para frente : para trás é o envio de estímulos para setores que produzem os insumos requeridos por uma atividade qualquer e o para frente é indução dos consumidores de novas atividades que utilizam o produto da atividade proposta. Fonte: Codeplan

Fonte: Elaborado pelo autor com dados provenientes das pesquisas com servidores da SDE e com as empresas incentivadas.

5 CUSTOS FINANCEIROS E ECONÔMICOS DO PROGRAMA IDEAS INDUSTRIAL

5.1 Financeiros

O resultado apurado referente aos valores financiados das 12 empresas que se beneficiaram do IDEAS INDUSTRIAL a partir de 2014 até 2018 foi de menos R\$ 99,16 milhões, conforme tabela 5.1. Cabe reafirmar que este valor está atualizado para dezembro de 2019 e foram utilizados valores financiados e recebidos das 12 empresas incentivadas pelo programa, a partir do mês que iniciou a execução dos benefícios para cada uma dessas empresas.

Tabela 5.1 Valores dos financiamentos e recebimentos pelo IDEAS INDUSTRIAL

VALOR FINANCIADO - IDEAS INDUSTRIAL						
	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Financiamento Bruto	66.122.403,11	0,00	0,00	0,00	49.137.815,46	115.260.218,57
Recebimentos	7.273.464,34	295.974,14	1.561.594,84	75.031,86	6.889.737,08	16.095.802,27
Financiamento Líquido	58.848.938,77	-295.974,14	-1.561.594,84	-75.031,86	42.248.078,38	99.164.416,30

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados dos valores financiados e recebidos fornecidos pelo BRB

Considerando que o foco principal desse trabalho é a análise dos resultados que o programa IDEAS INDUSTRIAL proporcionou à sociedade do DF, verifica-se que a variável “financeiros” ou “saldo dos financiamentos” resultou de maneira negativa, desde o início da execução do programa em 2014 até o final de 2018. Porém, não se pode afirmar que esse é o valor da perda que o programa de incentivo proporcionou, pois, esse resultado representa somente o valor que efetivamente saiu do GDF e ainda não retornou aos cofres públicos.

O motivo dessa demora do retorno dos recursos representa uma das características do programa IDEAS: as empresas incentivadas irão receber os financiamentos durante 30 anos, e somente após esse período elas terão outros 30 anos para realizarem as devidas quitações desses recursos públicos. Ou seja, o período entre 2014 e 2044 espera-se que o fluxo de caixa dessa variável seja negativo e o período seguinte, entre 2045 até 2075, o fluxo de caixa dessa variável seja positivo.

Outro ponto a ser destacado foi a interrupção da execução do IDEAS, que provocou uma série de adaptações no planejamento financeiro nas empresas incentivadas, no sentido de suprir ou, ao menos, remediar a falta do ingresso dos recursos públicos, e isso em meio a uma grave crise econômica brasileira. Mas, mesmo assim, essas empresas conseguiram antecipar alguns pagamentos desses incentivos, via leilões. Conforme tabela apresentada no capítulo três, tabela 3.1 – valores globais financiados pelos programas de incentivo no DF, verifica-se que o

total de recursos públicos de 2014 a 2018 foi de R\$ 113,27 milhões e o total dos valores recebidos de emolumentos, juros, amortizações e lances de leilões foi de R\$ 10,93 milhões. Ou seja, o saldo dessa variável em 2018 tinha inicialmente uma expectativa de ser consideravelmente maior, assim como seus respectivos impactos socioeconômicos.

5.2 Custos administrativos

5.2.1 Perspectiva do governo

A variável custos administrativos, pela perspectiva do governo, apresentou como resultado o montante de menos R\$ 16,19 milhões, no período de 2014 até 2018, conforme gráfico 5.1.

Gráfico 5.1 Valores da estrutura da SDE dedicada aos programas de incentivos



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pela SEEC

Esse valor foi calculado de forma diferente das outras variáveis dessa ACB, calculou-se primeiro o valor global (somatório de todas as empresas beneficiadas pelo IDEAS) para somente em um segundo momento determinar o valor para cada uma das 12 empresas incentivadas.

5.2.2 Perspectiva do incentivado

A variável custos administrativos, pela perspectiva da empresa incentivada, apresentou como resultado o montante de R\$ 248.980,08, no período de 2014 até 2018. Infelizmente somente 3 empresas dentre as 12 incentivadas forneceram informações.

5.3 Gastos públicos em infraestrutura social e econômica

Os resultados para variável dos gastos com infraestrutura social foram nulos visto que a variação da quantidade de empregos de cada uma das empresas incentivadas, somadas por região no DF de suas respectivas localizações, não atingiram o mínimo necessário para que os órgãos públicos (SES, SE e SSP) tivessem que realizar quaisquer gastos adicionais. Este resultado pode ser analisado pelas características das empresas incentivadas pelo IDEAS, pois elas já estavam operando no DF, não havendo, portanto, implantação de novas indústrias. O que diminui a tendência de acréscimos de mão-de-obra em grandes quantidades.

Pela mesma razão, os resultados para a variável dos gastos com infraestrutura econômica foram nulos visto que o aumento da produção das 12 empresas incentivadas não atingiu o mínimo necessário, no período de 2014 até 2018, para que os órgãos responsáveis pelos serviços públicos tratados nessa variável realizassem algum investimento.

Mesmo assim, essas variáveis devem ser relacionadas devido ao cumprimento do objetivo deste estudo que é o de elaborar método prático de cálculo para dimensionar os resultados socioeconômicos gerados pelos incentivos distritais. Ou seja, os resultados destas variáveis foram nulos para as 12 empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL, mas o resultado poderia ser diferente para outras empresas beneficiadas por outros programas de incentivo.

Devido ao ineditismo do trabalho e em especial no cálculo dessas variáveis, não foi localizado outro artigo, dissertação ou tese que possibilitasse uma comparação de resultados ou de conceituação para essas variáveis.

5.4 Custos de oportunidade

O custo de oportunidade dos recursos públicos aplicados no IDEAS INDUSTRIAL referente às 12 empresas incentivadas resultou numa perda de menos R\$ 15,75 milhões, conforme tabela 5.2.

Tabela 5.2 Evolução dos valores incentivados e do custo de oportunidade

	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Valores Incentivados	-58.848.938,77	295.974,14	1.561.594,84	75.031,86	-42.248.078,38	-99.164.416,30
Custo de Oportunidade	-1.599.733,49	-3.472.055,71	-2.867.109,63	-3.146.559,87	-4.665.248,54	-15.750.707,24

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pela SEEC

Os valores negativos dessa variável já eram esperados, pois, pelo próprio conceito de custo de oportunidade, esses valores representam os resultados das possíveis aplicações dos recursos públicos na alternativa de liquidação parcial da dívida pública do GDF. Além disso, as variações nos montantes dessa variável ocorridas no período em estudo são devidas ao grau de endividamento do GDF e ao valor dos juros contratados na rolagem dessas dívidas.

Gráfico 5.2 Evolução dos valores incentivados e do custo de oportunidade



Nota: valores atualizados pelo IPCA/DF até dezembro de 2019

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pela SEEC

Outro ponto que se sobressai está relacionado a não perenidade do IDEAS INDUSTRIAL. Os anos de 2015, 2016 e 2017 apresentaram valores de financiamento líquido com sinal positivo devido aos pagamentos de juros, emolumentos e lances de leilões e nenhum valor incentivado. Porém, conforme o gráfico 5.2, pode-se visualizar que os valores do custo de oportunidade alteram somente no montante mantendo o sinal negativo. Isso é devido ao valor acumulado dos incentivos realizados. O que conduz a se perceber uma tendência de maiores montantes mensais no custo de oportunidade caso o programa IDEAS reabra para novas adesões de empreendimentos privados.

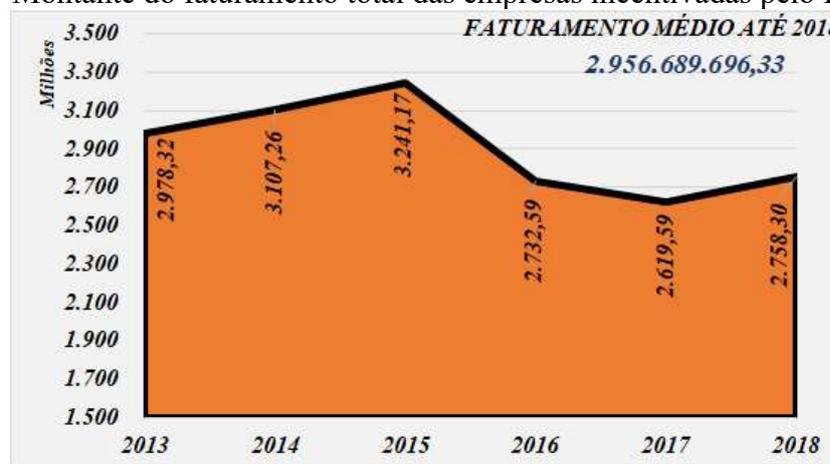
6 BENEFÍCIOS FINANCEIROS E ECONÔMICOS DO PROGRAMA IDEAS

6.1 Variações do faturamento e investimentos produtivos

6.1.1 Variações do Faturamento

A evolução do faturamento anual global, inclusive com as exportações, das 12 empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL está apresentada no gráfico 6.1, onde destaca-se que valor do faturamento médio do conjunto das empresas incentivadas entre 2014 até 2018 foi de R\$ 2.956,69 milhões.

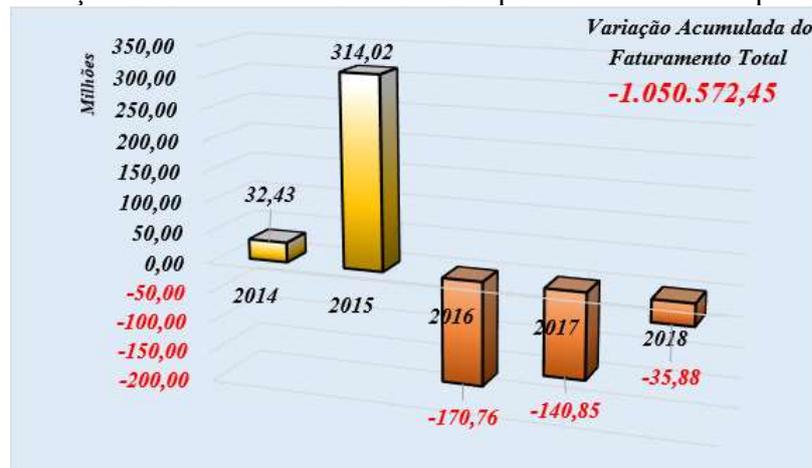
Gráfico 6.1 Montante do faturamento total das empresas incentivadas pelo IDEAS



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados conferidos pela SEEC

O resultado apurado acumulado referente às variações do faturamento das empresas que se beneficiaram do IDEAS, a partir do ano 2014 em relação a 2013, foi de menos R\$ 1,05 milhão, conforme gráfico 6.2. Lembrando que este montante foi atualizado para dezembro de 2019 nas 12 empresas incentivadas, no período de janeiro de 2014 até dezembro de 2018, a partir do mês que iniciou a execução do programa para cada empresa.

Gráfico 6.2 Variações do faturamento total das empresas incentivadas pelo IDEAS



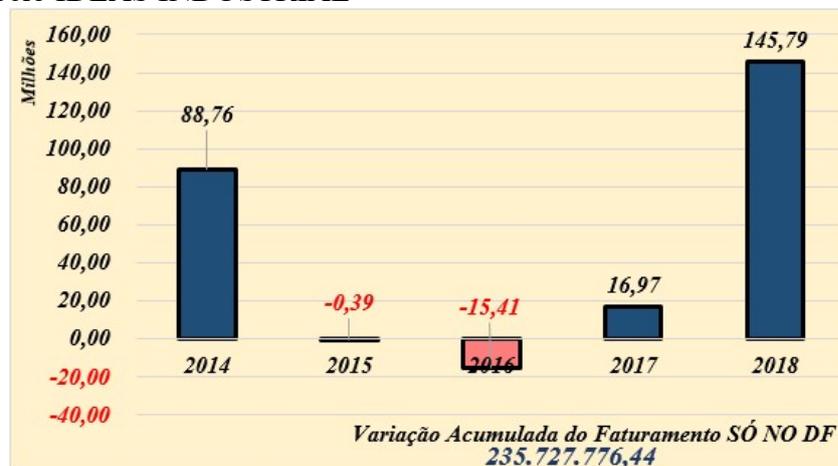
Nota 1: T0 é o faturamento mensal médio de 2013 de cada empresa incentivada pelo IDEAS

Nota 2: As variações foram calculadas a partir do início da execução do IDEAS em cada empresa incentivada

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados conferidos pela SEEC

O resultado apurado acumulado referente às variações das vendas realizadas **somente para o DF** das empresas que se beneficiaram do IDEAS INDUSTRIAL nos mesmos critérios acima descritos foi de R\$ 235,72 milhões, conforme gráfico 6.3.

Gráfico 6.3 Resultado das variações do faturamento SOMENTE PARA O DF das empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL



Nota 1: T0 é o faturamento mensal médio de 2013 de cada empresa incentivada pelo IDEAS

Nota 2: As variações foram calculadas a partir do início da execução do IDEAS em cada empresa incentivada

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados conferidos pela SEEC

Considerando que o foco principal desse trabalho é a análise dos resultados que o programa IDEAS INDUSTRIAL proporcionou à sociedade do DF, verifica-se que as variações dos faturamentos globais apresentaram um resultado negativo. Porém, para o mesmo período de execução do programa, as empresas incentivadas aumentaram o direcionamento de suas vendas para o DF em 5,16% (saindo de 21,37% em 2013 para 26,53% em 2018). Esse resultado das vendas direcionadas para o DF significa que as indústrias do DF, pelo menos o conjunto

de empresas incentivadas pelo IDEAS, estão conseguindo aumentar sua importância no mercado consumidor brasileiro quer seja pela confiança na qualidade de seus produtos quer seja pelo preço mais convidativo.

Apesar desse resultado positivo, os fatos apresentados a seguir influenciaram negativamente na apuração dos montantes conquistados:

- A. O programa IDEAS INDUSTRIAL foi abruptamente interrompido durante o período de 2015 até o final de 2017. Esse fator prejudica fortemente o planejamento financeiro das empresas incentivadas, fazendo com que essas se adequassem à situação acarretando, inclusive, prejuízos às empresas beneficiadas e insegurança aos empreendedores.
- B. A crise econômica do Brasil iniciada em 2015 e que apresenta uma recuperação lenta prejudicou as operações de todas as indústrias brasileiras de um modo geral, conforme os gráficos 6.4 o qual apresenta os dados expostos no Portal da Indústria/CNI (2019).

Gráfico 6.4 INDICADORES INDUSTRIAIS - CNI

FATURAMENTO

NÚMERO ÍNDICE, BASE: MÉDIA 2006=100.
DESSAZONALIZADO.

VALORES DE JAN/2003 A OUT/2019
VALOR ATUAL



Fonte: Portal, 2019.

O que é?

Indicador mensal que estima a evolução do faturamento ou das vendas reais (descontada a inflação) na indústria de transformação, descontados os movimentos sazonais. Elaborado e dessazonalizado pela CNI, é um índice de base fixa, tendo como base a média de 2006 = 100, divulgado cerca de 30 dias após o fechamento do mês de referência.

Por que é importante?

Permite acompanhar o comportamento mensal das vendas na indústria brasileira. É um dos primeiros indicadores a responder a variações da demanda.

Como interpretar?

O aumento do indicador se refere ao aumento do faturamento (vendas) real da indústria. Quanto maior o indicador, maior o valor das vendas industriais, descontando o efeito da inflação.

No caso específico da falta de perenidade do programa IDEAS INDUSTRIAL, pode-se elencar alguns fatores que culminaram nas paralizações na execução do incentivo:

- A. Após o *impeachment* da Presidente Dilma, a economia brasileira entrou em recessão, chegando a ter PIB negativo por anos consecutivos. Essa recessão levou alguns estados e o Distrito Federal (DF) a graves dificuldades financeiras. A exemplo, tem-se que desde o Relatório de Gestão Fiscal – RGF do 3º

quadrimestre de 2014 até o RGF do 1º quadrimestre de 2017, o poder executivo do DF estava acima do limite prudencial de gastos com pessoal previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), chegando a ultrapassar o limite máximo no RGF do 2º quadrimestre de 2015.

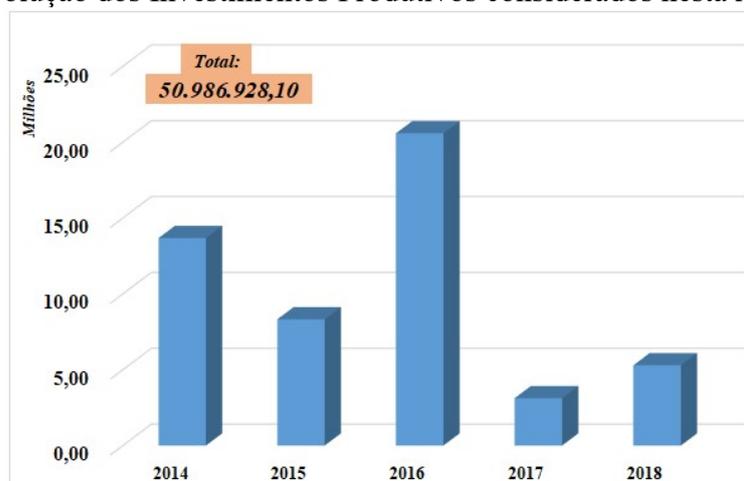
- B. Em janeiro de 2015, na tentativa de diminuir o problema, o GDF suspendeu por 120 dias novas concessões de diversos programas, incluindo o IDEAS.
- C. O GDF publicou a Lei Complementar nº 894, de 2 de março de 2015, alterada pela Lei Complementar nº 900, de 14 de dezembro de 2015, na qual se estabeleceu que o poder executivo distrital estava autorizado, nos exercícios financeiros de 2015 e 2016, a movimentar os recursos dos fundos especiais na conta única do Tesouro do DF. A referida legislação permitiu que todo o saldo existente no FUNDEFE fosse transferido para outras finalidades, diminuindo ou até em certos momentos paralisando suas atividades.
- D. No caso do IDEAS INDUSTRIAL, após longo período de inatividade, foi preciso restabelecer o funcionamento normal do Conselho de Gestão de Apoio ao Empreendimento Produtivo do DF - COPEP e Conselho de Gestão para o Financiamento ao Desenvolvimento Econômico e Sustentável - CG IDEIAS. Dessa forma, com a aprovação pela Unidade de Governança em 08/12/2017 e disponibilização dos recursos financeiros e orçamentários, parte dos recursos foi executado no final de 2017 e o restante foi executado em restos a pagar no exercício de 2018.

Nesse sentido, mesmo apresentando um resultado negativo no todo, a variável faturamento poderia representar a inversão de sinal com maiores volumes nos resultados, caso o IDEAS INDUSTRIAL tivesse tido uma execução perene, sem interrupções.

6.1.2 Investimentos produtivos

O montante de investimentos produtivos realizados pelas empresas incentivadas no período de 2014 a 2018 foi de R\$ 79,82 milhões. Porém, devido à proporcionalidade entre os valores incentivados e os investimentos produtivos de cada uma das 12 empresas que se beneficiaram do IDEAS, o resultado desta variável considerado nesta ACB foi de R\$ 50,98 milhões, conforme gráfico 6.5.

Gráfico 6.5 Evolução dos Investimentos Produtivos considerados nesta ACB



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelas empresas incentivadas

Ao analisar o gráfico 6.5, percebe-se que o período que houve um maior investimento foi exatamente o período que o programa IDEAS não estava sendo executado (2015 a 2017). Este fato pode ser explicado não só pelas regras do acompanhamento das empresas incentivadas, pois essas são obrigadas a manter investimentos para alcançar a pontuação necessária para se manter no programa, mas também é importante destacar que a expectativa das empresas incentivadas era de que o IDEAS voltasse a ser executado em 2016, o que suscitou no aumento do volume dos investimentos nesse ano.

6.2 Investimentos dos incentivados com projetos sociais

Os resultados apurados para o conjunto de empresas incentivadas foram de R\$ 10,36 milhões, acumulados desde 2014 e já atualizados para dezembro de 2019. É importante salientar que o tamanho do empreendimento industrial tem a tendência de influenciar no volume desse tipo de investimento. Esse argumento que pode ter dado causa à pequena quantidade de indústrias beneficiadas pelo IDEAS que efetuaram tais dispêndios, sendo contabilizadas somente 3 das 12 empresas incentivadas.

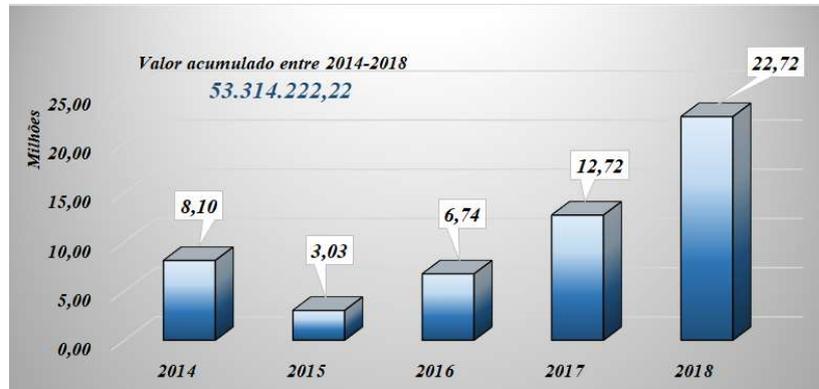
6.3 Empregos diretos e indiretos

6.3.1 Empregos diretos

Os resultados apurados e acumulados das 12 empresas que se beneficiaram do IDEAS referente às variações dos empregos diretos foram de R\$ 53,31 milhões, em termos de salários brutos totais pagos, conforme gráfico 6.6. Lembrando que este montante foi atualizado para

dezembro de 2019 referindo-se ao mesmo grupo de empresas no período de janeiro de 2014 até dezembro de 2018.

Gráfico 6.6 Variações das remunerações dos empregos diretos das empresas incentivadas pelo IDEAS



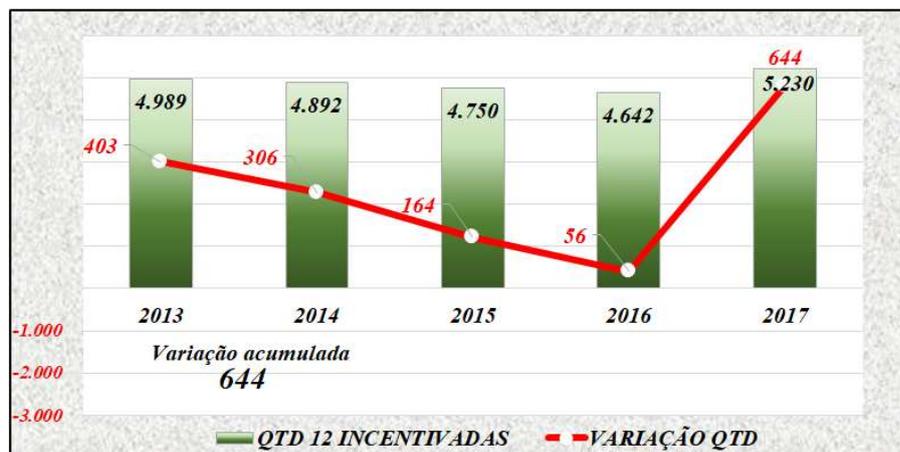
Nota 1: T0 foi o salário mediano das empresas incentivadas de 2013

Nota 2: As variações foram calculadas a partir do início da execução do IDEAS em cada empresa incentivada

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados extraídos da RAIS e no CAGED

A variação do quantitativo de empregos nas 12 empresas incentivadas somente no período de execução do programa de incentivo tiveram resultado positivo de 644 empregos novos, conforme gráfico 6.7.

Gráfico 6.7 Variação do quantitativo dos empregos diretos das empresas incentivadas pelo IDEAS



Nota 1: T0 foi o salário mediano das empresas incentivadas de 2013

Nota 2: As variações foram calculadas a partir do início da execução do IDEAS em cada empresa incentivada

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados extraídos da RAIS e no CAGED

Comparando a evolução dos empregos diretos gerados pelas empresas incentivadas e a evolução da taxa de desemprego no DF, constata-se movimentos distintos e opostos onde, por um lado, os empreendimentos beneficiados cresceram sua estrutura funcional em 14,12%, caracterizando aumento nas suas contratações. Por outro lado, a taxa de desemprego no DF, segundo a PED-DF realizada entre os anos de 2014 a 2018, teve uma variação de 6,6 pontos

percentuais, saindo de 11,7% em 2014 para 18,3% em 2018, evidenciando um mercado demissionário.

Tabela 6.1 Dados populacionais e de desempregos no DF

	<i>Taxa de desemprego</i>	<i>Desempregados Estimativa da média anual (em mil pessoas)</i>	<i>População Economicamente Ativa. Estimativa (em mil pessoas)</i>	<i>Participação da Indústria na População Economicamente Ativa</i>
2014	11,7%	177	1.511	3,38%
2015	15,4%	237	1.533	2,67%
2016	18,6%	302	1.623	2,90%
2017	17,9%	292	1.630	2,76%
2018	18,3%	306	1.667	2,70%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados extraídos da PED-DF de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 – Convênio SETRAB-GDF, CODEPLAN, SEADE-SP e DIEESE.

Outro ponto relevante a respeito de empregos para esse período de 2014 a 2018 diz respeito à população economicamente ativa que, segundo a PED-DF, vide tabela 6.1, teve um aumento de 10,32%, enquanto que a participação da indústria na população economicamente ativa diminuiu de 3,38% para 2,70%. Isto significa que é preciso investir mais nas indústrias do DF para que estas possam contribuir com uma parcela maior na ocupação da população do DF. Nesse sentido, o programa IDEAS INDUSTRIAL é uma política positiva, visto que seu foco principal visa incentivar o setor industrial da economia.

6.3.2 Empregos indiretos

Esta variável teve como resultado de 2.530 empregos indiretos adicionais em todo o DF derivados das variações mensais dos empregos diretos das empresas incentivadas, proporcionando um ganho para a sociedade do DF de R\$ 62,99 milhões, em termos de valor da folha salarial bruta.

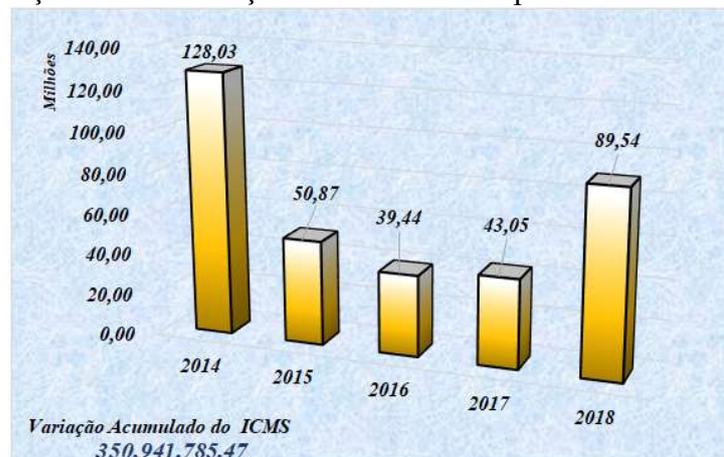
Ao analisar os cálculos dos empregos diretos e indiretos deve-se observar que o salário mediano no DF representa 41,4% do salário mediano dos colaboradores das empresas incentivadas, o que significa que o programa IDEAS incentiva indústrias que valorizam seus colaboradores, tendendo a aumentar o bem-estar e o consumo familiar em comparação ao restante da população do DF.

6.4 Arrecadação tributária

Mesmo atuando somente em um único imposto, usado aqui como *proxy* do efeito das empresas incentivadas sobre a arrecadação tributária da unidade da federação, percebe-se a relevância do ICMS para o estado, pois representou em média 98,81% do total dos valores arrecadados pela Secretaria de Economia do DF, no período de 2014 até 2018, percentual calculado especificamente para o grupo formado pelas 12 empresas incentivadas pelo IDEAS, programa de incentivo que atua exclusivamente no setor industrial.

O resultado apurado referente às variações das arrecadações de ICMS das 12 empresas incentivadas, a partir do ano 2014 em relação a 2013, foi de R\$ 350,94 milhões, conforme gráfico 6.8. Lembrando que este valor está atualizado para dezembro de 2019 e foram utilizadas as variações das arrecadações de ICMS dessas 12 empresas, a partir do mês em que se iniciou a execução dos benefícios para cada empresa incentivada.

Gráfico 6.8 Variações na arrecadação do ICMS das empresas incentivadas pelo IDEAS



Nota 1: T0 é a arrecadação de ICMS mensal médio de 2013 de cada empresa incentivada pelo IDEAS

Nota 2: As variações foram calculadas a partir do início da execução do IDEAS em cada empresa incentivada

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados extraídos das arrecadações de ICMS fornecidos pelas empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL

Uma análise comparativa entre a evolução das variações do ICMS das 12 empresas incentivadas e a evolução do saldo financiado pelo programa constata que somente com o somatório das variações da arrecadação de ICMS, as 12 empresas incentivadas pelo IDEAS produziram um “ganho” - não podendo esquecer que se trata de um transferência de renda dos

cidadãos para o ente público¹⁰ - para a sociedade brasileira acima de R\$ 350 milhões. E isso, somente com a execução do programa por 2 anos (2014 e 2018).

Outro ponto que chama a atenção ao se analisar comparativamente a evolução da arrecadação de ICMS e o faturamento das 12 empresas incentivadas no período de 2013 até 2018, é que as vendas direcionadas para o DF apresentaram uma tendência de alta de R\$ 1.003,96 milhões em 2013 para R\$ 1.146,8 milhões em 2018, o que pode ter influenciado a uma arrecadação com mesma tendência de alta, de R\$ 222,26 milhões em 2013 para R\$ 308,89 milhões em 2018. O gráfico 6.9 confirma essa situação evidenciando a elevação do percentual dos valores arrecadados de ICMS sobre os valores de faturamento (7,14% para 10,52%). Destacam-se no gráfico as elevações ocorridas em 2014 e 2018 nos valores de ICMS, período em que o IDEAS foi efetivamente executado.

Gráfico 6.9 Comparativo da evolução do ICMS e sua participação no faturamento das empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados extraídos das arrecadações de ICMS e dos faturamentos fornecidos pelas empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL

Com o intuito de esclarecer e detalhar os motivos das altas ocasionadas em 2014 e em 2018, as empresas incentivadas foram questionadas sobre os acontecimentos específicos dos referidos anos e foram detectadas quatro razões principais: 1) aumento da alíquota de ICMS nestes anos; 2) alteração de produtos que mantiveram o faturamento, mas tiveram aumento de alíquota de ICMS; 3) movimentação entre filiais do estoque de matéria-prima de um estado para outro; 4) execução do programa RECUPERA DF (programa de descontos de juros em dívidas de ICMS).

¹⁰ Se o ICMS não existisse e o produto não fosse tributado, o seu preço para o consumidor seria menor e aí sim, o aumento da oferta se materializar-se-ia em um incremento do "excedente do consumidor". Ver Capítulos 3 e 7 de Jankins e Harberger (1997).

Gráfico 6.10 Comparativo da evolução da variação percentual do ICMS das empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL e da variação percentual do ICMS no DF.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados das arrecadações de ICMS fornecidos pelas empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL e sítio da SEEC.

A evolução da arrecadação do ICMS no DF como um todo variou no mesmo sentido que as empresas incentivadas, sendo que nos anos de 2014 e 2018, mais uma vez, tiveram arrecadações elevadas. Na comparação entre as variações anuais da arrecadação do ICMS no DF como um todo e da arrecadação do ICMS das empresas incentivadas nota-se, conforme o gráfico 6.10, a diferença ocorrida em 2014, ano do início da execução do IDEAS INDUSTRIAL.

6.5 Encadeamentos para trás e para frente

Na apuração dos resultados dessa variável foram considerados somente os valores dos investimentos produtivos totais realizados pelas empresas incentivadas, visto que esses valores representam a entrada de novos recursos no DF. Deve-se esclarecer que o montante de recursos públicos utilizados para incentivar as empresas é originário de arrecadação de ICMS e, por isso, não pode ser considerado como uma nova entrada de valores no DF.

Sendo assim, os resultados acumulados para o período de execução do programa IDEAS foram de R\$ 97,54 milhões. Não obstante, é importante salientar que este resultado será alterado caso se consiga um “refinamento” do multiplicador do encadeamento para trás e para frente. Por exemplo, caso se obtenha um multiplicador específico para cada empresa incentivada ao invés do multiplicador dos encadeamentos para o setor de indústria de transformação.

7 EFICIÊNCIA OU INEFICIÊNCIA – AVALIAÇÃO ECONÔMICA DO PROGRAMA IDEAS INDUSTRIAL

7.1 Comparativo entre os resultados apurados e a evolução do mercado

Conforme o item 2.7 desse estudo, o critério de avaliação utilizado nesta ACB foi o de valor presente calculado mediante atualização dos resultados apurados para dezembro de 2019 e capitalização desses valores pela taxa de endividamento do GDF refletida no custo de oportunidade dos valores financiados.

Desta forma, é possível verificar que as 12 empresas incentivadas pelo IDEAS INDUSTRIAL proporcionaram à sociedade brasileira benefícios líquidos de aproximadamente R\$ 494,25 milhões para o período de 2014 a 2018, vide tabela 7.1, tendo incentivado um valor acumulado no mesmo período de R\$ 115,26 milhões. Ou seja, os resultados gerados pelas empresas incentivadas pelo IDEAS apresentaram um retorno de mais de 4 vezes superior ao valor investido pelo GDF.

Tabela 7.1 Resultados da ACB do IDEAS INDUSTRIAL

<i>ANÁLISE DE CUSTOS E BENEFÍCIOS DO IDEAS INDUSTRIAL</i>			
<i>CUSTOS</i>		<i>BENEFÍCIOS</i>	
1. Financeiros	-99.164.416,30	1. Faturamento e investimentos dos incentivados na produção	49.936.355,65
2. Custos Administrativos	-15.940.488,76	2. Investimentos privados em projetos sociais	10.369.042,97
3. Gastos públicos em infraestrutura social	0,00	3. Variação dos empregos diretos e indiretos	116.312.568,49
4. Gastos públicos em infraestrutura econômica	0,00	4. Variação na arrecadação dos impostos estaduais	350.941.785,47
5. Custo de oportunidade do GDF	-15.750.707,24	5. Encadeamento para trás e para frente	97.543.944,33
<i>TOTAL DOS CUSTOS</i>	<i>-130.855.612,30</i>	<i>TOTAL DOS BENEFÍCIOS</i>	<i>625.103.696,91</i>
<i>RESULTADO SOCIOECONÔMICO DO PROGRAMA IDEAS INDUSTRIAL</i>		<i>494.248.084,61</i>	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados apresentados nos capítulos 5 e 6.

Esses resultados acima expostos podem ser analisados sob o enfoque apresentado por Costa e Castanhar (2003, p 4), onde afirmam que o “propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”. Os autores, com base no manual do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, listam alguns critérios de avaliação de programas públicos:

A. Eficiência: termo originado nas Ciências Econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

B. Eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;

Com base nesses conceitos, os resultados da ACB do programa IDEAS INDUSTRIAL, de um modo global, demonstram a sua eficácia. Os objetivos do programa foram alcançados em termos de acréscimos de empregos e da arrecadação de impostos estaduais. Os resultados apurados apontam na direção da eficiência do programa IDEAS, ao proporcionar à sociedade do DF um resultado socioeconômico positivo significativo.

Contudo, essa análise não pode ser estendida para todas as empresas incentivadas, porque algumas dessas tiveram resultados líquidos negativos. Diante de tal situação, pode-se entender que o programa IDEAS poderia ter gerado uma relação custo/benefício menor caso os recursos públicos tivessem sido aplicados somente em projetos com benefícios previstos superiores aos custos estimados. Em decorrência desse argumento elaborou-se a tabela 7.2, que exhibe os resultados, em separado, do conjunto de empresas incentivadas que apresentaram resultados positivos e do conjunto de empresas incentivadas que apresentaram resultados negativos.

Tabela 7.2 Resultados positivos e negativos da ACB do IDEAS

ANÁLISE DE CUSTOS E BENEFÍCIOS DO IDEAS INDUSTRIAL					
CUSTOS			BENEFÍCIOS		
RESULTADOS	POSITIVOS	NEGATIVOS	RESULTADOS	POSITIVOS	NEGATIVOS
1. Financeiros	-69.410.384,25	-29.754.032,05	1. Faturamento e investimentos dos incentivados na produção	1.637.774.592,71	-1.587.838.237,06
2. Custos Administrativos	-10.700.740,63	-5.239.748,13	2. Investimentos privados em projetos sociais	9.438.366,22	930.676,76
3. Gastos públicos em infraestrutura social	0,00	0,00	3. Variação dos empregos diretos e indiretos	119.098.607,92	-2.786.039,42
4. Gastos públicos em infraestrutura econômica	0,00	0,00	4. Variação na arrecadação dos impostos estaduais	401.357.533,65	-50.415.748,18
5. Custo de oportunidade do GDF	-10.600.344,06	-5.150.363,18	5. Encadeamento para trás e para frente	59.468.877,90	38.075.066,43
TOTAL DOS CUSTOS	-90.711.468,94	-40.144.143,36	TOTAL DOS BENEFÍCIOS	2.227.137.978,40	-1.602.034.281,48
RESULTADO SOCIOECONÔMICO DO PROGRAMA IDEAS INDUSTRIAL				2.136.426.509,46	-1.642.178.424,84

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados apresentados nos capítulos 5 e 6.

Ao analisar a tabela 7.1.B fica mais uma vez evidenciada a importância de avaliações *ex ante* (*assessment*) na escolha dos beneficiados de programas de incentivos como o IDEAS INDUSTRIAL, visto que se fossem incentivadas somente as empresas que proporcionaram

resultados positivos o resultado dessa ACB seria de R\$ 2,136 bilhões considerando um montante incentivado de R\$ 69,41 milhões.

É essencial destacar, no entanto, que esse resultado não pode ser creditado em sua totalidade à execução do programa IDEAS, visto que é possível elencar várias outras situações que influenciaram nesses resultados. Entre essas situações pode ser mencionada, como por exemplo: alteração das preferências do consumidor em relação aos produtos das empresas incentivadas ou mesmo o aumento do preço do combustível acarretando variações nos custos dos transportes dos insumos e da produção.

Diante disso e com o intuito de minimizar esse problema, realizou-se o comparativo entre os resultados de algumas das variáveis desta ACB com o comportamento do mercado relacionado às indústrias de transformação, visto que a alternativa de se comparar o comportamento das indústrias concorrentes da mesma região ao das empresas incentivadas é praticamente inexistente.

Não obstante, há que se observar que o mercado das indústrias de transformação é muito amplo. Para se ter noção disso, o CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – que se subdivide por quantidade de atividades (da menor para a maior) em: denominação, classe, grupo, divisão e seção), que é utilizado pela Receita Federal na classificação da atividade de cada CNPJ, apresenta 419¹¹ tipos de atividades econômicas que são classificadas como indústria de transformação (conforme a seção CNAE), e no DF existem 7.364 empresas, de diversos tamanhos e/ou porte, com movimentação na RAIS com a mesma seção CNAE, para todo o período de 2014 até 2018. O que significa que o total das empresas incentivadas representa 0,163% do total das indústrias de transformação localizadas no DF.

Infelizmente, as classificações dos dados coletados para esse estudo para a realização do comparativo entre os resultados da ACB do IDEAS e o comportamento do mercado foram somente ao nível de seção, pois se fosse utilizado o nível de divisão CNAE poderia se identificar a empresa incentivada, o que contraria o termo de anuência de informações visto no capítulo 4. Resultando, desta forma, a impossibilidade de uma maior representatividade da quantidade de incentivadas no mercado do DF. Mesmo assim, o comparativo foi realizado, pois diminui a incerteza da influência do programa IDEAS nos resultados apresentados pelas empresas incentivadas.

¹¹ Dentre os diversos tipos de atividades econômicas classificadas pelo CNAE como indústria de transformação estão: fabricação de produtos alimentícios; fabricação de produtos químicos; fabricação de máquinas e equipamentos; confecção de artigos de vestuário e acessórios; metalurgia; fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; entre outros.

O cálculo do comportamento do mercado foi realizado com as seguintes premissas:

- A. A evolução das informações teve o mesmo ponto de partida em cada variável dessa ACB para cada uma das empresas incentivadas, ou seja, os valores do mês/ano base foram os de 2013.
- B. O percentual que demonstra a evolução do comportamento do mercado foi para o setor de indústria de transformação disponível no site da SEEC (arrecadação de ICMS no DF, fonte: SITAF) e da CNI (indicadores de faturamento e de empregos para o setor de indústrias de transformação para Brasil).
- C. Considerando este comparativo como uma análise qualitativa, o entendimento das diferenças encontradas entre os comportamentos aqui tratados devem ser a de maior intensidade, não sendo aconselhável incluir nos resultados desta ACB. Por exemplo: caso a variável emprego direto de determinada incentivada apresente uma evolução de queda moderada do seu quadro funcional e a evolução do comportamento do mercado tenha apresentado uma queda acentuada na manutenção dos empregos, isso significa que a sociedade brasileira se beneficiou da execução do programa de incentivos visto a retenção do quantitativo de empregos na empresa incentivada.

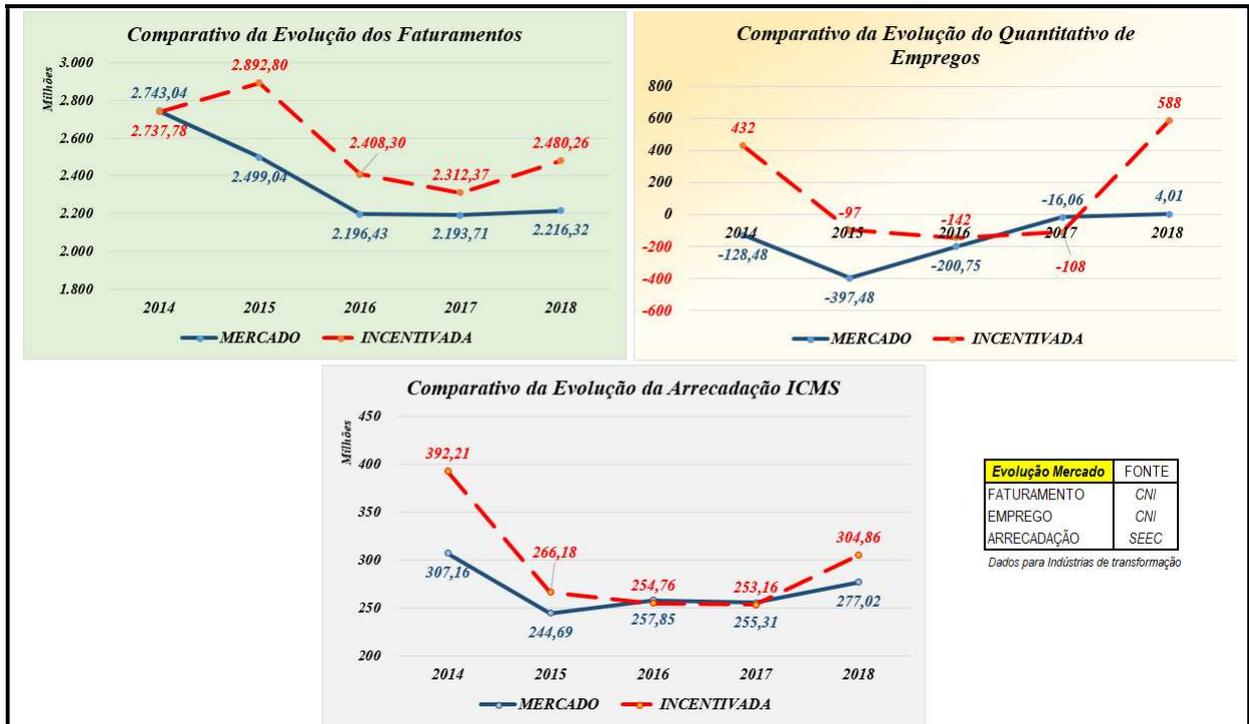
Os resultados da diferença na evolução do mercado e das empresas incentivadas estão apresentados na tabela 7.3 e nos gráficos 7.1.

Tabela 7.3 Resultados do comparativo entre evolução do mercado e das incentivadas

<i>Comparativo</i>	<i>TOTAL 2014-2018</i>		
	<i>MERCADO</i>	<i>INCENTIVADA</i>	<i>DIFERENÇA</i>
FATURAMENTO	11.848.541.326,79	12.831.511.617,55	982.970.290,76
EMPREGOS	-5.285.165,36	13.397.138,55	18.682.303,91
<i>EMPREGOS (Qtd)</i>	-739	673	1.412
ARRECAÇÃO	1.342.028.417,73	1.471.168.513,49	129.140.095,76
TOTAL	13.185.284.579,16	14.316.077.269,60	1.130.792.690,43

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados fornecidos pela CNI, SEED e resultados apresentados no capítulo 6.

Gráficos 7.1 Resultados do comparativo entre evolução do mercado e das incentivadas



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados fornecidos pela CNI, SEED e resultados apresentados no capítulo 6.

Diante disso, verifica-se que o programa IDEAS foi benéfico à sociedade brasileira não só pelos resultados diretos e indiretos determinados por esta ACB, mas também pelo ganho obtido ao se observar o comportamento da evolução de algumas variáveis do mercado, quer individualmente quer conjuntamente.

7.2 Análise global dos resultados mensurados

As indústrias incentivadas pelo IDEAS apresentaram no conjunto resultados positivos. No entanto, o objetivo desse estudo é analisar individualmente cada empresa beneficiada pelo programa de incentivo. Contudo, conforme relatado no capítulo 4, devido ao contido no termo de anuência utilizado para se conseguir os dados de faturamento e arrecadação torna-se eticamente proibida a divulgação dos resultados nominalmente.

Não obstante, pode-se analisar o conjunto das empresas incentivadas. Desta forma, depreende-se que das 12 empresas incentivadas:

- A. Uma iniciou a execução do programa somente em 2019, não apresentando qualquer valor nas variáveis e no resultado nesta ACB.

- B. Outra teve suas atividades encerradas, apresentando resultado negativo, principalmente em relação aos empregos diretos.
- C. Três estão excluídas do programa IDEAS, quer seja por migração para outro tipo de incentivo quer seja por cancelamento, mesmo assim o resultado conjunto das três empresas foi positivo. Destaca-se que a causa principal desse resultado foi a evolução do faturamento de uma dessas empresas.
- D. Sete empresas restantes estão ativas. Dessas, três apresentaram resultados muito superiores que sobrepujaram os resultados negativos das outras quatro indústrias. Os resultados das variações nas arrecadações de ICMS e nos encadeamentos para trás e para frente foram responsáveis por 77% do total dos benefícios apurados.

Outra opção de análise dos resultados aqui apurados pode ser realizada comparando o comportamento das variáveis desta ACB com resultados encontrados em outros estudos. Por exemplo: Silva et al (2018), no estudo sobre os impactos do programa PRODUZIR/GO, utilizando o método de regressão com dados em painel, concluíram que a receita renunciada de ICMS decorrente do programa de incentivo não impacta na geração de empregos e que não provoca a ampliação da arrecadação de tributos locais. O que diverge das conclusões apresentadas nesta ACB, pois verificou-se que houve uma variação positiva de 419 empregos diretos e 1.668 empregos indiretos e que o aumento da arrecadação apresentou resultado com volume de mais que o dobro da soma dos custos desta ACB.

De forma inversa ao exemplo anterior, tem-se Rezende et al (2019), que no estudo sobre os incentivos concedidos na cidade de Três Lagoas – MS, de 2000 até 2014, corroboram com a conclusão desta ACB visto que no resultado final foi verificado um aumento significativo nas receitas de ICMS na região pesquisada. Outro autor que concorda com os resultados encontrados nesta ACB foi Tavares (2019), que analisa os impactos do programa de incentivo de Pernambuco, no período de 2007 a 2014, onde conclui que há indícios de uma relação positiva entre a concessão de incentivos fiscais, arrecadação de ICMS e com a elevação do índice de empregos local.

Infelizmente não foram localizados outros estudos que se utilizaram da análise de custos e benefícios tendo como objeto de estudo algum programa de incentivo ao parque industrial instalado que contemplasse o impacto na sociedade. Dado que, a maioria dos autores utilizaram a ACB apenas com o enfoque nos resultados para a empresa incentivada. A título de exemplo, Marostica e Petri (2017) utilizaram a ACB para determinar resultados da Grandene S/A, no qual concluindo que o valor dos incentivos fiscais recebidos não equivale

proporcionalmente à geração de riqueza líquida. O que vem de acordo com os achados desta ACB dos programas de incentivo, pois verificou-se que os benefícios gerados pelas empresas incentivadas suplantaram os custos numa proporção maior que 5 para 1.

7.3 Análise de sensibilidade

A análise de sensibilidade é um procedimento de simulação que permite medir o quanto os resultados encontrados serão modificados ao se alterar uma ou uma série de variáveis da ACB ou ainda, conforme Bracarense (2016), promover o incremento ou a diminuição no valor das variáveis chaves para se selecionar quais delas deveriam ser estudadas mais profundamente.

No caso especificamente em estudo da ACB dos programas de incentivo, foram identificadas 4 variáveis chaves: empregos, arrecadação, encadeamentos para frente e para trás e o custo de oportunidade. A escolha não foi feita só pelo montante dos resultados encontrados, embora os resultados desses elementos representassem mais 90,35% do total dos benefícios, mas também pelos objetivos do próprio programa IDEAS (geração de emprego e renda, vide item 3.3 deste estudo). Além disso, devem ser destacadas as premissas utilizadas nesta análise de sensibilidade, quais sejam:

- A. Variação de 10% no sentido a PIORAR o resultado da variável. Ou seja, determinar o resultado de toda a ACB de cada empresa incentivada subtraindo-se em 10% os valores de arrecadação de ICMS, por exemplo.
- B. No caso do custo de oportunidade, foi analisada a opção de utilização da taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) ao invés da taxa de rolagem da dívida do GDF. Tendo em mente que SELIC é a taxa de juros equivalente à taxa referencial para títulos federais.
- C. Devido ao resultado positivo encontrado nesta ACB não foram consideradas alterações para MELHORAR o resultado apurado.
- D. Os resultados das variações foram analisados individualmente por empresa incentivadas e também no conjunto.

A tabela 7.4 apresenta os resultados da análise de sensibilidade.

Tabela 7.4 Resultados da análise de sensibilidade

VARIAÇÃO DE 10%	VALOR ORIGINAL	DIMINUIÇÃO 10%	DIFERENÇA	VALOR ACB	VARIAÇÃO NA ACB
EMPREGO DIRETO E INDIRETO	116.312.568,49	-84.884.708,05	-201.197.276,54	293.050.808,07	-40,71%
ARRECADAÇÃO DE ICMS	350.941.785,47	315.847.606,92	-35.094.178,55	459.153.906,07	-7,10%
ENCADEAMENTOS P/TRÁS E P/FRENTE	97.543.944,33	87.732.077,19	-9.811.867,13	484.436.217,48	-1,99%
CUSTO DE OPORTUNIDADE - TX.SELIC	-15.750.707,24	-28.119.210,45	-12.368.503,20	481.879.581,41	-2,50%
TOTAL DA ACB	494.248.084,61		-258.471.825,42	235.776.259,19	-52,30%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados apresentados nos capítulos 5 e 6.

Imaginando-se que um cenário bastante adverso tivesse acontecido, como por exemplo, uma alteração para baixo em 10% nas variáveis de arrecadação de ICMS e nos encadeamentos para trás e para frente, e realizando a troca da taxa de rolagem da dívida do GDF pela taxa SELIC, o impacto que poderia ocorrer no resultado da ACB do IDEAS seria de R\$ 57,27 milhões, aproximadamente. O que representaria uma perda no resultado total desta ACB de 11,59%. No entanto, a relação benefícios e custos ainda se manteria maior do que a unidade.

É importante salientar que este estudo representa uma análise *ex post* do programa IDEAS. O que significa que esses são dados já ocorridos, mas não significa que a análise de sensibilidade é descartável, visto que o objetivo principal desse estudo é o de adaptar método para avaliar os resultados financeiros e econômicos de uma política atual e futura. Além disso, essa análise poderá apresentar as variáveis que são mais suscetíveis a alterações.

Nesse sentido, a elasticidade dos resultados negativos na variável empregos diretos e indiretos ao se utilizar a mesma premissa, 10% a menos na quantidade de empregos diretos, produz um montante superior a 3 vezes o volume das outras 3 variáveis juntas citadas no parágrafo anterior. Ou seja, diminuiria em 40,71% o resultado total desta ACB, perfazendo um decréscimo da ordem de R\$ 201,2 milhões.

Em decorrência desse exercício, torna-se minimamente necessário o maior rigor no regramento nas análises dos PVTEF's e nos acompanhamentos anuais, no quesito empregos diretos, das empresas incentivadas pelo IDEAS. Assim, a adequação das normas para o cálculo do percentual que o empreendimento terá no desconto do ICMS, faz-se imprescindível acrescentar um diferencial no escalonamento dos descontos para as empresas incentivadas que diminuiriam ou mantiveram ou suplantaram a meta da quantidade de empregos.

7.4 E o futuro?

A análise de Fagnant e Kockelman (2015) já mencionada aqui no capítulo 2, identificada os custos e benefícios do surgimento dos veículos autônomos no sistema de transporte dos EUA, é considerada pelos próprios autores como “inerentemente imprecisa”,

pois apesar de fornecer uma estimativa de ordem de grandeza dos amplos impactos econômicos e de segurança que essa tecnologia possa oferecer, a variância das variáveis estudadas são bastantes amplas, além de se trabalhar com possibilidades que em futuro próximo possam vir a ser calculadas de maneira mais precisa ou realista.

Da mesma forma, algumas variáveis identificadas para a ACB dos programas de incentivos foram consideradas como qualitativas, mas com grande potencial de valoração a partir de técnicas estatísticas. Atualmente algumas dessas variáveis qualitativas estão inseridas no acompanhamento anual das empresas incentivadas sendo avaliadas por sistema de pontos, conforme o artigo 3º da Portaria SEDICT nº 54, de 10 de dezembro de 2018. Dentre elas, pode-se destacar os investimentos em responsabilidade social e/ou ambiental e os investimentos produtivos dos incentivados.

Não obstante, há uma alternativa que foi identificada para esta ACB como de grande importância e cuja a influência nas decisões empresariais pode ser determinística, mas que infelizmente não foi valorada por falta de dados disponíveis: a opção do governo em não realizar o incentivo. Salienta-se que essa alternativa deveria ser calculada para análises anteriores à concessão e execução do programa de incentivo, o que a diferencia da análise comparativa realizada no item 7.1.

Essa variável em questão consta entre as opções apresentadas no Guia Europeu (EUROPEAN, 2008), mencionadas no capítulo 2 que deveriam ser analisadas para cada projeto de investimento: A. Opção de nada fazer (cenário de referência sem projeto ou *status quo*); B. Opção de fazer o mínimo (cenário de referência com intervenção mínima); e, C. Opção de fazer qualquer coisa. Diante disso, apresenta-se como sugestão para futuros estudos a determinação da variável **Opção de não incentivar**. Considera-se o restante do texto deste item 7.4 como simples delineamento do conceito a ser utilizado para esta possível variável.

A guerra fiscal produziu uma competição acirrada entre os governos estaduais, principalmente em estados limítrofes. Nos momentos em que as grandes empresas planejavam instalar suas estruturas físicas ou até mesmo seus pontos logísticos de distribuição, os governos estaduais se lançavam em verdadeiros leilões de incentivos, ofertando isenções ou descontos cada vez maiores nos impostos e nos valores dos terrenos para implantação das plantas industriais. Tal situação, se não avaliada corretamente, pode acobertar prejuízos aos cofres públicos.

Outra situação constante na guerra fiscal foi o deslocamento da indústria para outra unidade da federação devido ao simples fato de NÃO executar programas de incentivo, provocando pesadas perdas, tais como: demissões, diminuição na arrecadação, aumento de

preço nos produtos que serão produzidos em outro estado. Evidentemente que a existência ou não de incentivos fiscais não encerra toda a razão de uma indústria permanecer ou não em uma localidade, mas influenciam consideravelmente na decisão do empresário. Por exemplo, nos anos de 2015 a 2017, os programas de incentivo no DF estiveram inativos. No mesmo período, mais de nove indústrias que eram incentivadas encerraram suas atividades ou diminuíram drasticamente suas produções no DF.

Diante dessa possibilidade de diminuição do complexo industrial por não executar os programas de incentivo como o IDEAS, esta variável terá seu grau de importância consideravelmente elevado, porém de difícil estimação, pois não há banco de dados público consistente que possa suprir as necessidades de cálculos, fundamentando análises de médio e longo prazos. Por isso, propõem-se determinar um percentual para compreender o risco existente para a sociedade brasileira de arcar com as consequências pela decisão do governo de se incentivar ou não determinada empresa.

Desta forma, para se determinar o valor da opção de não incentivar referente às variáveis de benefícios dessa ACB (faturamento, de empregos diretos e de indiretos, de arrecadação tributária incentivado e dos fornecedores e dos investimentos produtivos e em projetos sociais), entende-se que o fato de não acontecer o incentivo, provocando a saída da empresa do DF, culminará na inexistência de valores para essas variáveis acrescida de custos econômicos do desemprego, de não crescimento da arrecadação tributária, etc..

Sendo assim, deveria ser aplicado o percentual de risco de o empreendimento sair do DF sobre os montantes originais dessas variáveis. Porém, para o fato de não acontecer o incentivo e a empresa decidir ficar no DF o cálculo seria diferente. Nesse caso, poderiam acontecer três situações distintas: inexistência ou manutenção ou diminuição do montante original dessas variáveis. A situação de inexistência só poderia acontecer para as variáveis de investimentos produtivos e em projetos sociais. As outras duas situações, de manter ou diminuir os volumes nessas variáveis, deveriam seguir a seguinte fórmula:

$$\text{Opção de não incentivar} = \text{percentual de risco do empreendimento ficar no DF} * (\text{montantes originais dessas variáveis} * \text{percentual de risco de se manter ou diminuir o mesmo volume de recursos dessas variáveis})$$

De modo análogo, para se avaliar a opção de não incentivar referente às variáveis de custos dessa ACB na situação de saída da empresa do DF ou na decisão do empresário em permanecer no DF seriam considerados seus valores integrais, somente com sinal invertido.

Isto se deve ao fato de que o GDF não terá que disponibilizar nenhum desses recursos públicos, o que significaria ser um ganho para a sociedade do DF contemplado o "benefício de oportunidade" de aplicação desses recursos na "melhor" alternativa não contemplada".

Diante desses possíveis cálculos, essa variável poderia apresentar resultados tanto positivos quanto negativos. Porém, admite-se a premissa de que quanto maior for a circulação de recursos dentro da economia da unidade da federação maior será a riqueza da região, o que poderia significar um maior bem-estar social e, por isso, essa variável figuraria entre os benefícios da ACB dos programas de incentivos.

Imagina-se que o percentual de risco de o empreendimento sair do DF, caso não seja executado o incentivo, deveria ser calculado de maneira a responder aos seguintes questionamentos:

- A. Se a empresa tiver um imobilizado de $x\%$ do seu balanço. Qual é o risco?
- B. Se a empresa tiver uma estrutura de fácil mobilidade. Qual é o risco?
- C. Se a empresa for dependente de mão-de-obra muito específica de difícil mobilidade e que esta seja responsável por $x\%$ do seu produto. Qual é o risco?
- D. Se o peso dos impostos for de $x\%$ de seu custo total. Qual é o risco?
- E. Se a empresa for dependente de uma quantidade x de energia/água/esgoto com peculiaridades ofertadas pelo DF. Qual é o risco?
- F. Se a empresa for dependente da proximidade do mercado consumidor do DF. Qual é o risco?
- G. Se a empresa for dependente da proximidade do fornecedor de matéria-prima e este estiver localizado no DF. Qual é o risco?

CONCLUSÃO

Os programas de incentivos ao desenvolvimento econômico do DF têm sido utilizados como políticas públicas que visam estimular a instalação e a manutenção de empresas no Estado. Os objetivos desses programas, em sua grande maioria, são direcionados à criação de empregos, à melhoria da qualidade e da capacidade produtiva, cuja finalidade conjunta seria o crescimento da qualidade de vida da sociedade local.

Integrantes de governos acreditam que esses incentivos foram e são eficazes e eficientes no atendimento aos seus objetivos, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, porém, até o presente momento, não houve qualquer avaliação suficientemente rigorosa que pudesse comprovar esse sucesso. No entanto, em novembro de 2017, o TCDF, por meio de sua Decisão no 5458, sobrestou os programas ativos a época, PRODF II e IDEAS INDUSTRIAL, até a sua completa reformulação. E dentre as questões apontadas pelo TCDF constava o problema da comprovação de eficácia e eficiência desses programas.

Sendo assim, o objetivo desse estudo foi adaptar para a realidade do GDF um método capaz de avaliar os resultados financeiros e econômicos para a sociedade brasiliense referente a cada empresa incentivada e ao conjunto delas. Tal método deve contemplar em seu bojo as especificidades de todos os programas de incentivos já criados no DF, propiciando condições para que se torne mais efetiva e eficaz a análise por parte da administração pública distrital com o seu uso.

Para alcançar esse intento foram realizadas pesquisas de artigos publicados em revistas especializadas em assuntos econômicos, em especial nas especializadas em economia do setor público e em economia da escolha pública, além de dissertações de mestrado e de teses de doutorado oriundas das melhores universidades do país. Todas as referências foram pesquisadas no catálogo de teses e dissertações ou no portal de periódicos, ambos da CAPES/MEC, para um período de até 30 anos.

Com o intuito de evitar ou minimizar as possíveis falhas de governo no uso de programas de incentivo entende-se que é preciso criar um novo hábito na gestão de recursos públicos e avaliar suas políticas. E a Avaliação do Impacto Regulatório surgiu com esse propósito, alicerçada na análise de custos e benefícios como sendo sua principal ferramenta, visto ser um método que avalia a conveniência de implementar ou manter uma política comparando todos os custos e benefícios em moeda corrente, ao longo de um período de tempo definido para obter seu valor presente líquido.

Encontrada a ferramenta que deve suprir o objetivo do estudo, restou adaptá-la à realidade do GDF, atentando-se para os programas alvo citados pela Decisão do TCDF que foram o PRODF II e o IDEAS INDUSTRIAL. Contudo, devido à limitação temporal dos dados disponíveis o foco desse trabalho restringiu-se ao programa IDEAS. Diante disso, foram realizadas reuniões com servidores da SDE e com algumas empresas incentivadas, além das informações empíricas disponíveis em fontes secundárias, que resultou na seguinte estrutura de variáveis para a ACB dos programas de incentivos no DF:

1. CUSTOS: financeiros; custos administrativos; gastos públicos em infraestrutura social e econômica e custos de oportunidade de recursos envolvidos.
2. BENEFÍCIOS: faturamento e investimentos na produção; investimentos privados em projetos sociais; empregos diretos e indiretos; arrecadação de ICMS e encadeamento para trás e para frente,

Os resultados apurados líquidos, benefícios totais menos custos totais, somaram R\$ 494,25 milhões para o período de 2014 até 2018. Ao analisar os resultados individuais tanto para cada variável quanto para cada empresa incentivada verifica-se que:

- A. O resultado poderia ter sido mais significativo caso o programa mantivesse o fluxo de recursos constante durante sua execução, incentivando ininterruptamente durante todo o período, fato que não aconteceu.
- B. Encontrou-se muita dificuldade na obtenção dos dados para a realização da ACB em estudo, mas com paciência, determinação e apoio das autoridades foi possível a elaboração de trabalhos técnicos como esse ora apresentado.
- C. Duas das variáveis desta ACB não se conseguiu estimá-las monetariamente, o que não diminui a importância das mesmas. É certo que o fato das empresas incentivadas estarem instaladas em áreas já contempladas pelos serviços públicos citados no capítulo 4.3.4 foi decisivo para o resultado deste trabalho. Não obstante, é preciso criar novo hábito de se valorar, ANTES de incentivar qualquer empresa, quais investimentos em infraestrutura o governo terá que realizar caso a empresa venha a se instalar no DF.
- D. Outro evento ocorrido no período analisado que afetou consideravelmente os resultados foi a crise econômica que o Brasil enfrentou. Algumas empresas incentivadas tiveram variações de faturamento negativas devido a dez/2013, sendo este mês e ano considerado como T0 ou balizador para comparar os valores dos anos seguintes, ter sido um ano não afetado pela crise. Mesmo assim, o resultado dessa variável foi positivo devido à confiança dos empresários na retomada do

crescimento econômico do DF demonstrada pelos investimentos produtivos realizados. Isso impactou positivamente nas cadeias produtivas das empresas incentivadas.

- E. Um dos principais objetivos dos programas de incentivo, o emprego, também teve seu resultado afetado pela crise econômica. Apesar disso, o montante final apurado foi bastante significativo, visto que no período analisado o mercado estava numa tendência de aumento do desemprego e no conjunto das empresas incentivadas foi verificado não só uma manutenção, mas um aumento na quantidade de empregos diretos.
- F. O resultado encontrado referente a arrecadação de ICMS foi de longe o de maior peso para o sucesso do programa IDEAS. É certo que podem ter ocorrido razões administrativas que contribuíram consideravelmente para o atingimento de tal montante, e que essas razões podem até serem consideradas prejudiciais ao DF, como a transferência do centro de distribuição para Estado vizinho, mas o fato é que somente o resultado desta variável foi capaz de cobrir todos os custos apurados desta ACB.
- G. Ao analisar o conjunto de empresas incentivadas, verifica-se que das 12 empresas somente 4 apresentaram resultados positivos suplantando os efeitos negativos das outras. O que sugere que a análise para ingresso ao programa de incentivo deva ser melhor regrada ou a seleção das empresas seja mais rigorosa de sorte a que o GDF incentive somente empresas que ofereçam reais possibilidades de retornos econômicos positivos à sociedade brasiliense.
- H. Tanto a análise comparativa entre o mercado e as empresas incentivadas quanto a análise de sensibilidade evidenciaram a robustez dos resultados apurados, proporcionando a segurança necessária para se afirmar que o programa IDEAS trouxe mais benefícios do que custos para a sociedade do DF.

Ao finalizar este estudo pode-se concluir que o objetivo do projeto inicial, adaptando o método de análise de custos e benefícios para a realidade do GDF, utilizando-se de variáveis definidas, conceituadas e com fontes e rotinas de cálculos pré-determinadas, foi alcançado. Com isso, a ACB do IDEAS INDUSTRIAL apresenta valores que tendem a comprovar que o programa é eficaz, por cumprir seus objetivos de aumentar a arrecadação e os empregos, e é eficiente, pois exibe um resultado socioeconômico robusto, tendo potencial para ser ainda mais eficiente caso os recursos públicos tivessem sido aplicados somente em projetos cujos benefícios fossem superiores aos custos.

Portanto, cabe sugerir a implantação e a utilização desta ferramenta em estudo nas análises *ex post* dos programas de incentivos que já iniciaram os repasses de recursos públicos ou que foram finalizados, bem como em sua adaptação para as análises *ex ante* de programas que ainda não iniciaram suas atividades. Caso essas sugestões venham a ser concretizadas, será possível minimizar ou mesmo evitar o repasse de recursos públicos a empreendimentos privados que provavelmente oferecerão resultados negativos, já que 2/3 das empresas incentivadas na ACB do IDEAS INDUSTRIAL produziram resultados econômicos negativos.

Além disso, indica-se como tema para estudos futuros o que foi discutido no item 7.4 desse trabalho, pois a opção de não incentivar pode vir a agregar ainda mais consistência às próximas análises de custos e benefícios dos programas de incentivo ao desenvolvimento no DF. Adicionalmente, indica-se também para estudos futuros o levantamento de variáveis relacionadas a benefícios e custos ambientais que são oriundos das atividades das empresas incentivadas pelos programas como o IDEAS.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Luís Eduardo. **Mudança de regimes previdenciários: existe uma transição PAYGO-FF Pareto-ótima?**. 1999. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas) – Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, São Paulo, 1999.

ALBUQUERQUE, Kélvia. Análise de impacto regulatório no Brasil. **Apresentação na 95ª Reunião da Câmara de Saúde Suplementar**. Agência Nacional de Saúde, Casa Civil, 2018.

ARAÚJO, Eduardo Santos. Avaliação dos Programas de Incentivos Fiscais do Estado de Goiás entre 2000 e 2013. **Revista Economia-Ensaio**, Uberlândia, v. 30, n. 2, p. 65-87, jan./jun. 2016.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea**. In: In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p. 221-236.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros. **Revista da PGFN**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 99-121, jan./jun. 2011.

BELLI, Pedro et al. Handbook on economic analysis of investment operations. **The World Bank**, Washington, DC, 1998.

BRACARENSE, Dalton Cardozo. **Metodologia de avaliação de projetos de saneamento**. 2016. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Programa de Mestrado Profissional, Palmas, 2016.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. **Medida Provisória Nº 881, de 30 de abril de 2019**. Institui a declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv881.htm>. Acesso em 04 jul. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 160, de 07 de agosto de 2017.** Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao DF deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2o do art. 155 da Constituição Federal e a reinstauração das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei no 12.973, de 13 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp160.htm>. Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR).** Casa Civil da Presidência da República, Brasília, DF, jun. 2018. Disponível em <<http://www.casacivil.gov.br/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/pasta-retirados/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-air/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-air>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

_____. **Decreto nº 2.543-A, de 05 de janeiro de 1912.** Estabelece medidas destinadas a facilitar e desenvolver a cultura da seringueira, do caucho, da maniçoba e da mangabeira e a colheita e beneficiamento da borracha extraída dessas árvores e autoriza o Poder Executivo não só a abrir os créditos precisos á execução de tais medidas, mas ainda a fazer as operações de crédito que para isso forem necessárias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2543-a-5-janeiro-1912-577797-publicacaooriginal-100726-pl.html>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

_____. **Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.** Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htmimpressao.htm>. Acesso em: 04 jul. 2019.

_____. **Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017.** Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASÍLIA. **Lei nº 06, de 29 de dezembro de 1988.** Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial do DF, cria incentivos à incrementação e expansão das atividades produtivas do setor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/17017/Lei_6_29_12_1988.html>. Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. **Lei complementar nº 894, de 02 de março de 2015.** Dispõe sobre a movimentação dos recursos dos fundos especiais na conta única do Tesouro do DF. Disponível em:

<<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=894&txtAno=2015&txtTipo=4&txtParte=>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. **Decreto 39.803, de 02 de maio de 2019.** Dispõe sobre a adesão do Distrito Federal a benefício fiscal previsto na legislação do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos da Lei Complementar federal nº 160, de 7 de agosto de 2017, e do Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017. Disponível em:

<<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=39803&txtAno=2019&txtTipo=6&txtParte=>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. **Portaria SES/DF nº 77, de 14 de fevereiro de 2017.** Estabelece a Política de Atenção Primária à Saúde do Distrito Federal. Disponível em: <

http://www.saude.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/04/Portaria-SES_DF-n%C2%BA-77-2017-Esstablece-a-Pol%C3%ADtica-de-Aten%C3%A7%C3%A3o-Prim%C3%A1ria-%C3%A0-Sa%C3%BAde-do-Distrito-Federal.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. **Portaria Conjunta nº 03, de 14 de setembro de 2017.** Regulamenta a habilitação e estabelece regras para a liberação de parcelas do Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS INDUSTRIAL, instituído pela Lei nº 5.017, de 18 de janeiro de 2013. Disponível em:

<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/6bb6c04f4fcf4f2eb57fa5d00a2c2607/Portaria_Conjunta_03_14_09_2017.html>. Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. **Portaria SEDICT Nº 54, de 10 de dezembro de 2018.** Estabelece diretrizes para fins de acompanhamento de projetos aprovados no âmbito do Programa IDEAS Industrial. Disponível em:

<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/26116d5fe8b74414bda96f49ab1d84d9/Portaria_54_10_12_2018.html>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. **Lei complementar nº 900, de 14 de dezembro de 2015.** Altera o art. 1º, caput, da Lei Complementar nº 894. Disponível em:

<http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/7676151a731043e3952b6ffedb197438/Lei_Complementar_900_14_12_2015.html>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. **Lei nº 289, de 03 de julho de 1992.** Altera a Lei nº 06, de 29 de dezembro de 1988, que institui o Programa de Desenvolvimento Industrial do DF – PROIN-DF, cria incentivos a incrementação e expansão das atividades produtivas do setor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48321/Lei_289_03_07_1992.html>.

Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. **Lei nº 1.314, de 19 de dezembro de 1996.** Cria o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do DF – PADES/DF e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/49268/Lei_1314_19_12_1996.html>. Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. **Lei nº 2.427, de 14 de julho de 1999.** Cria o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do DF – PRÓ-DF e extingue programas de desenvolvimento econômico do DF. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/50385/Lei_2427_14_07_1999.html>. Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. **Lei nº 4.276, de 19 de dezembro de 2008.** Dispõe sobre oferta pública para liquidação antecipada dos contratos de financiamento com recursos do Fundefe e para a cessão dos respectivos créditos. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4276&txtAno=2008&txtTipo=5&txtParte=>>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. **Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003.** Institui o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do DF - PRO-DF II - e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51144/Lei_3196_29_09_2003.html>. Acesso em 07 nov. 2018.

_____. **Lei nº 5.017, de 18 de janeiro de 2013.** Institui o Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS INDUSTRIAL e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/73298/Lei_5017_18_01_2013.html>. Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. **Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012.** Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4990&txtAno=2012&txtTipo=5&txtParte=>>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

_____. **TCDF, Decisão nº 5458, de 24 de novembro de 2017.** Disponível em: <<https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&topo=true>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O processo histórico do desenvolvimento econômico. **Research Gate**, v. 25, n. 08, 2007. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

CAMPOS, Humberto Alves de. Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**

(substituída pela Revista de Direito Internacional), Brasília, v. 5, n. 2, p. 281-303, jul./dez. 2009.

CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. A formação de redes interorganizacionais como mecanismo para geração de vantagem competitiva e para promoção do desenvolvimento regional: o papel do estado e das políticas públicas neste cenário. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 8, n. 4, jul./ago. 2002.

CANQUERINO, Yogo Kubiak; NUNES, Paulo Alexandre; CARPES, Antonio Maria da Silva. Estrutura produtiva do território da Cantuquiriguaçu com abordagem insumo-produto para o ano de 2010. **Gestão e Desenvolvimento em Revista**, Francisco Beltrão, v. 1, n. 1, p. 116-132, 2015.

CARVALHEIRO, Nelson. Fundamentos da intervenção do Estado: algumas concepções em Keynes e Kalecki. **Revista de Economia Política**, v. 7, n. 2, p. 105-122, abr./jun. 1987.

CAVALCANTE, L. R. **Custos das políticas de desenvolvimento regional no Brasil entre 2009 e 2018**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas /CONLEG/Senado, Maio/2019 (Texto para Discussão nº 257). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557266/Texto_para_discussao_257.pdf?sequence=1>. Acesso em 15 dez. 2019.

CODEPLAN. **PED/DF – fevereiro de 2019 – Taxa de desemprego avança para 18,7%**. [S.l.], 27 mar. 2019. Disponível em: <<http://conjunturaeconomica.codeplan.df.gov.br/2019/03/27/informe-ped-fevereiro-de-2019-taxa-de-desemprego-avanca-para-187/>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Manual de Análise de Custos e Benefícios Dos Projectos de Investimento (Fundos Estruturais-FEDER, Fundo de Coesão e ISPA)**. Comissão Europeia, Bruxelas, 2003. Disponível em:<http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_pt.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

CONTADOR, Claudio Roberto. **Projetos sociais: benefícios e custos sociais, valor dos recursos naturais, impacto ambiental, externalidades**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2014.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

COWEN, Tyler. **Using cost-benefit analysis to review regulation**. Department of Economics, George Mason University, Fairfax, 1998.

DAHL, Roberta. Porque mercados livres não bastam. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, p. 227-236, abr. 1993.

DIAS, Rodolfo Palazzo. Capitalismo de Estado: a intervenção estatal nos negócios. **Em Tese**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 371-377, jan./jun. 2019.

DITTRICH, Ruth; WREFORD, Anita; MORAN, Dominic. A survey of decision-making approaches for climate change adaptation: Are robust methods the way forward? **Ecological Economics**, v. 122, p. 79-89, fev. 2016.

DORFMAN, Robert. Forty years of cost-benefit analysis. In: **Econometric contributions to public policy**. Palgrave Macmillan, London, 1978. p. 268-288.

DUNFORD, Michael. **Desenvolvimento territorial, bem-estar e crescimento**: razões em favor das políticas regionais. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p. 53-78.

EUROPEAN UNION REGIONAL POLICY. **Guide to Cost Benefits Analysis of Investment Projects**. European Commission, 2008. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2019.

EPA – U.S. Environmental Protection Agency. **Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis**. United States, 1991. Disponível em: <<https://www.epa.gov/sites/production/files/2017.../ee-0228a-1.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

FAGHERAZZI, Onorato Jonas. Resenha KUHN, Thomas S. A Estrutura das Revoluções Científicas. **Argumentos-Revista de Filosofia**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 141-146, 2012

FAGNANT, Daniel J.; KOCKELMAN, Kara. Preparando uma nação para veículos autônomos: oportunidades, barreiras e recomendações de políticas. **Pesquisa de transporte Parte A: Política e prática**, v. 77, p. 167-181, 2015.

FEIJÓ, Carmen Aparecida; RAMOS, Roberto Luís Olinto. **Contabilidade social**: referência atualizada das contas nacionais do Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

GADELHA, Gustavo de Paiva. **Iisenção tributária: crise de paradigma do federalismo fiscal cooperativo**. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

GANEM, Angela. Hayek: da teoria do mercado como ordem espontânea ao mercado como fim da história. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 22, p. 93-117, nov. 2012.

GHOSH, B. N. **From market failure to government failure: a handbook of public sector economics**. England: Wisdom House, 2001.

GOLDBERG, D. K. Controle de Políticas Públicas pelo Judiciário: Welfarismo em um Mundo Imperfeito. In: SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 43-81.

GOMES, Sérgio Castro et al. Análise dos encadeamentos intersetoriais e dos multiplicadores da economia paraense: contribuição ao planejamento do desenvolvimento. **Inclusão Social**, v. 9, n. 2, p. 83-102, jan./jun. 2016.

GÖSSLING, Stefan; CHOI, Andy S. Transport transitions in Copenhagen: Comparing the cost of cars and bicycles. **Ecological Economics**, v. 113, p. 106-113, 2015.

HANLEY, Nick; BARBIER, Edward B.; Barbier, Edward. **Pricing nature: Cost-Benefits Analysis and Environmental Policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2009.

HANLEY, N.; SPASH, C. **Cost benefit analysis and the environment**. London: Edward Elgar, 1993.

HAROU, Patrice; ROSE, Dietmar; LOBIANCO, Antonello. **Cost-Benefit Analysis of Forestry Instruments**. In: International Symposium on “Socio-economic Analyses of Sustainable Forest Management”, International union of forest research organization (IUFRO), 2013 Prague, 2013.

HELM, Dieter. Government failure, rent-seeking, and capture: the design of climate change policy. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 26, n. 2, p. 182-196, 2010.

JENKINS, Glenn P.; HARBERGER, Arnold C. **Cost-Benefit Analysis of Investment Decisions**. Boston, MA: Harvard Institute for International Development, 1997.

LEMOS, Ellen. Viabilidade econômica de empreendimentos rodoviários: a incerteza nos custos sociais e ambientais. 2017.

MACEDO, Guilherme Matoso; MONASTERIO, Leonardo. **Multiplicador local do emprego: Mesorregiões Brasileiras (2000-2010)**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

MARIANO, Ari Melo; ROCHA, Máira Santos. Revisão da Literatura: Apresentação de uma Abordagem Integradora. In: **XXVI Congreso Internacional de la Academia Europea de Dirección y Economía de la Empresa (AEDEM)**, Reggio Calabria. 2017. p. 427-443.

MAROSTICA, Josiane. **Custo-benefício dos incentivos fiscais e indicadores de desempenho das empresas calçadistas listadas na BM&FBovespa**. 2016. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação e Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MAROSTICA, Josiane; PETRI, Sérgio Murilo. Custo-benefício dos incentivos fiscais e indicadores de desempenho: um estudo de caso na empresa GRENDENE S/A. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 36, n. 3, p. 136-152, set./dez. 2017.

MARTINS, Humberto Falcão. Uma análise dos paradigmas de administração pública à luz do contexto do estado social. **Parcerias Estratégicas**, v. 1, n. 1, p. 140-164, mai. 2012.

MASSIANI, Jérôme. Cost-Benefit Analysis of policies for the development of electric vehicles in Germany: Methods and results. **Transport policy**, v. 38, p. 19-26, 2015.

MEIRELLES, Dimária Silva e. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? **Cadernos EBAPE.br**, Rio de Janeiro. 8, n. 4, p. 644-660, dez. 2010.

MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MOTA, Fabiana Mendonça. **A constituição federal brasileira de 1988 frente à evolução de pensamento econômico**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Econômico) – Instituto de Pós-Graduação Strictu Sensu em Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio G. **Reinventando o Capitalismo de Estado: O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países.** São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

NASCIMENTO, Auster Moreira; DE SOUZA, Marcos Antônio. Custos de oportunidade: evolução e mensuração. In: **Congresso Brasileiro de Custos**, 2003, Guarapari, Espírito Santo, 2003.

NATIONAL ARCHIVES. Executive Order **12291--Federal regulation**. Cidade, 1981. Disponível em: <<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>>. Acesso em 04 jul. 2019.

NOCKO, LM et al. **Efeitos encadeados de investimentos no Distrito Federal.** Texto para Discussão - n. 28. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN, jun. 2017.

OCDE REVIEWS OF REGULATORY REFORM. **Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence.** OCDE, 2009. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en#.WYoa24grKUK#page1>. Acesso em 04 jul. 2019.

PEARCE, David. Cost benefit analysis and environmental policy. **Oxford Review of Economic Policy**, Oxford, v. 14, n. 4, p. 84-100, 1998.

PED/DF. **Pesquisa de Emprego e Desemprego**, São Paulo, v. 23, n. 12, p. 1-8, dez. 2014. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analiseped/2014/201412pedbsb.html>>. Acesso em 18 fev. 2020.

_____. **Pesquisa de Emprego e Desemprego**, São Paulo, v. 24, n. 12, p. 1-7, dez. 2015. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analiseped/2015/201512pedbsb.html>>. Acesso em 18 fev. 2020.

_____. **Pesquisa de Emprego e Desemprego**, São Paulo, v. 25, n. 12, p. 1-8, dez. 2016. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analiseped/2016/201612pedbsb.html>>. Acesso em 18 fev. 2020.

_____. **Pesquisa de Emprego e Desemprego**, São Paulo, v. 26, n. 12, p. 1-7, dez. 2017. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analiseped/2017/201712pedbsb.html>>. Acesso em 18 fev. 2020.

_____. **Pesquisa de Emprego e Desemprego**, São Paulo, v. 27, n. 12, p. 1-10, dez. 2018. Disponível em: < <https://www.dieese.org.br/analiseped/2018/201812pedbsb.html>>. Acesso em 18 fev. 2020.

PENROSE, Edith. A economia da diversificação. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 07-30, out./dez. 1979.

PEREIRA, Sueli Menezes. Estado neoliberal e políticas educacionais democráticas: intenções, contradições e alternativas possíveis. **Políticas Públicas**, Campinas, v. 2, n. 2, p. 34-53, dez. 2009.

PINTO JR, Helder Q. et al. Assimetria de informações e problemas regulatórios. **Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo**, Nota Técnica, n. 10, p. 217-60, 2000.

PIRES, Jônatas Lemos. **O crescimento dos gastos públicos e seu impacto no crescimento econômico**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

PONDÉ, João Luiz; FAGUNDES, Jorge; POSSAS, Mario. Custos de transação e política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 115-135, 1997.

PORTAL DA INDÚSTRIA/CNI. **Faturamento**. Brasil, 2019. Disponível em: <<http://termometro.portaldaindustria.com.br/indicador/faturamento>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

REBELO, Apolinário; et al. **Desenvolvimento Produtivo**: proposta para diversificação da matriz econômica do DF. Brasília: FIBRA, 2018.

REIS, Tiago. **Suno Research**. São Paulo, 25 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.sunoresearch.com.br/artigos/sigilo-fiscal>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

REZENDE, Erivelto; et al. Análise do Custo Fiscal Efetivo das Renúncias Fiscais Estaduais. **Tax and accounting studies**, v. 1, 2019.

RHPORTAL. **Fábula: os macacos e as bananas**. [S.l.], 02 set. 2015, Disponível em: <<https://www.rhportal.com.br/artigos-rh/fbula-os-macacos-e-as-bananas/>>. Acesso em 04 jul. 2019.

ROSCOE, Juliana Sarti. **A internalização de variáveis ambientais nas análises custo-benefício para projetos rodoviários: utopia ou realidade?**. 2011. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SANTOS, Patrick; SILVA FILHO, Luís. A teoria do desenvolvimento econômico regional e o crescimento econômico brasileiro de 1950 a 2010. In: **55th Congress of the European Regional Science Association: "World Renaissance: Changing roles for people and places"**, 2015, Lisboa, Portugal, 2015.

SILVA, Maria João Falcão; SALVADO, Filipa. **Análise custo-benefício-Metodologia para apoio à decisão em intervenções de arquitetura, engenharia e construção**. Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa, out. 2015.

SILVA, Alexandre Rezende et al. **O programa poroduzir-Goiás e o impacto na promoção de emprego, renda e arrecadação local**. 2018. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Finanças) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Universidade Federal de Goiás, 2018.

STAVINS, N. R. **Environmental economics and public policy: selected papers of Robert N. Stavins, 1988-1999**. Northampton: Edward Elgar, 2001.

STIGLITZ, Joseph E. Governo, mercado financeiro e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 269-296, jul./set. 1990.

TAVARES, Suelen Brandão do Nascimento et al. **Incentivos fiscais na indústria de transformação do estado de Pernambuco: uma análise do Prodepe (2007 A 2014)**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia**. Salvador, v. 200, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em 20 fev. 2020.

THOMAS J. M.; CALLAN S. J. **Economia Ambiental: fundamentos, políticas e aplicações**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

VIEIRA, Kleuber José de Aguiar. **Eficiência da gestão fiscal**: um estudo a partir da concessão de regimes especiais do ICMS para os setores industrial, atacadista e distribuidor no Distrito Federal. 2018. Dissertação (Pós-Graduação em Economia) – Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão Pública, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

VIEIRA, Anderson Nunes de Carvalho. **JusBrasil**. Cuiabá, 2017. Disponível em: <<https://andersonvieiranunes.jusbrasil.com.br/artigos/447763946/teoria-do-desenvolvimento-economico>>. Acesso em 30 dez. 2019.

APÊNDICE I – Comparativo entre os conteúdos das leis dos programas de incentivo do GDF

Este apêndice foi elaborado com o intuito de comparar, por assunto, os programas de incentivo do GDF executados até 2018. O texto exposto neste apêndice é o que se encontra nas leis que criaram os programas, sendo que o apêndice está configurado da seguinte forma: título do assunto; o programa e o que diz a lei daquele programa em relação ao assunto em questão. Quando inexistir menção do assunto na lei, o programa será listado e não será apresentado nenhum texto.

- **Assunto: Leis.**

PROIN-DF: Lei nº 06, de 29 de dezembro de 1988

PRODECON-DF: Lei nº 289, de 03 de julho de 1992

PADES-DF: Lei nº 1.314, de 19 de dezembro de 1996

PRO-DF: Lei nº 2.427, de 14 de julho de 1999

PRO-DF II: Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003

IDEAS INDUSTRIAL: Lei nº 5.017, de 18 de janeiro de 2013

- **Assunto: Objetivos.**

PROIN-DF: incrementar a implantação e a expansão das atividades produtivas do setor e o seu desenvolvimento harmônico e planejado.

PRODECON-DF: incrementar a implantação e a expansão das atividades produtivas do setor e o seu desenvolvimento harmônico e planejado.

PADES-DF: promover a dinamização do setor produtivo mediante a implantação e a ampliação de empreendimentos econômicos industriais no DF.

PRO-DF: promover o desenvolvimento econômico integrado e sustentável do DF, mediante a implantação, expansão, modernização e reativação de empreendimentos produtivos dos setores econômicos que atendam aos critérios estabelecidos neste programa.

PRO-DF II: ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do DF

IDEAS INDUSTRIAL: promover o desenvolvimento econômico de atividades produtivas do DF por meio da ampliação da capacidade da economia local na produção e na distribuição de bens e serviços e na efetiva geração de emprego e renda. Fomento de atividades industriais e logísticas.

- **Assunto: Administração.**

PROIN-DF: Conselho de Desenvolvimento Industrial do DF – CDI/DF.

PRODECON-DF: Conselho de Desenvolvimento Econômico do DF - CDE/DF.

PADES-DF: Conselho de Desenvolvimento Econômico do DF - CDE/DF.

PRO-DF: Conselho de Política de Desenvolvimento Integrado do DF - CPDI

PRO-DF II: Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do DF - COPEP-DF

IDEAS INDUSTRIAL: Conselho de Gestão para o Financiamento ao Desenvolvimento Econômico e Sustentável – CG IDEAS

- **Assunto: compete à administração.**

PROIN-DF: I – estabelecer prioridades para a implantação de projetos; II – aprovar a concessão de incentivos; III – definir áreas para a instalação de distritos industriais; IV – promover o Programa junto aos investidores interessados; V – negociar com instituições nacionais e internacionais recursos destinados à execução do Programa.

PRODECON-DF: I– definir prioridades de atividades produtivas estimuladas, incentivadas ou subsidiadas pelo DF; II– apreciar projetos e decidir a concessão de incentivos fiscais, econômicos ou creditícios; III– formular e propor políticas, estratégias e diretrizes p/o desenvolvimento econômico sustentado do DF; IV– apreciar e apresentar propostas no que concerne aos programas de desenvolvimento econômico, sobre alienação de imóveis urbanos, sobre concessão de direito real de uso e outras formas de transferência de posse, permitidas por Lei para os imóveis urbanos e rurais; V– formular e propor o plano de aplicação dos recursos alocados ao FUNDEF, destinados aos programas de desenvolvimento econômico do DF, resguardando um percentual de até 50% do total dos recursos para as micro e pequenas empresas.

PADES-DF: I – seleção dos empreendimentos econômicos industriais; II - poderá estender aos empreendimentos aprovados outros incentivos e benefícios previstos no PADES/DF, de natureza diversa ou não.

PRO-DF: I - formular e propor políticas e diretrizes, definindo as prioridades para o desenvolvimento econômico integrado e sustentável do DF; II - promover a implementação, o funcionamento e a operacionalização do PRÓ-DF; III - deliberar sobre as recomendações das câmaras temáticas e dos colegiados que o integram, quanto à concessão de incentivos e benefícios deste programa.

PRO-DF II:

IDEAS INDUSTRIAL: propor ao Poder Executivo as diretrizes necessárias à concessão do financiamento. Fica criado o Comitê de Desenvolvimento Industrial – CDI, órgão operacional do programa IDEAS.

- **Assunto: público alvo.**

PROIN-DF: indústrias novas, para sua implantação, e às existentes, para sua ampliação ou modernização

PRODECON-DF: empreendimentos prioritários das atividades industrial, comercial, de serviços de pessoas jurídicas e aos empreendimentos agrícolas de pessoas físicas e jurídicas, tanto para implantação de novas atividades, como as existentes para sua ampliação ou modernização

PADES-DF: empreendimentos econômicos industriais

PRO-DF: empreendimentos produtivos em toda a RIDE com capacidade de geração de oportunidades de trabalho, inclusive as cooperativas de produção e trabalho, emprego, renda, desenvolvimento tecnológico, ambiental e de caráter estratégico para o DF, da agricultura, da indústria, do comércio, de serviços, de transporte, de turismo e de infraestrutura, inclusive aqueles de caráter institucional ou comunitário, de natureza complementar ao desenvolvimento econômico integrado e sustentável do DF, cujos projetos contemplem: a implantação, a expansão ou realocação, a modernização, a reativação e outros empreendimentos produtivo que melhorem de forma expressiva a infraestrutura viária, de transportes, de armazenamento e de logística integrada de desenvolvimento do DF.

PRO-DF II: empreendimento produtivo no DF, mediante a implantação, realocação, expansão, modernização e reativação de empreendimentos produtivos dos setores econômicos.

IDEAS INDUSTRIAL: empreendimento produtivo do DF. Equipara-se à atividade industrial a atividade de logística. O financiamento é concedido ao empreendimento produtivo cujo projeto tenha sido aprovado e destinado a instalações; capital de giro; e, produção.

- **Assunto: origem de recursos.**

PROIN-DF: FUNDEFE ou de outras fontes disponíveis

PRODECON-DF: FUNDEFE ou de outras fontes disponíveis

PADES-DF: FUNDEFE; as dotações orçamentárias especificamente consignadas ao PADES; as receitas decorrentes dos 0,5% do valor total dos projetos selecionados para efeito da concessão do benefício creditício; o produto da arrecadação das multas incidentes sobre os créditos tributários inscritos em dívida ativa; as receitas decorrentes da realização dos créditos constituídos em virtude da concessão do benefício creditício; e de outras fontes disponíveis. O BRB é o agente financeiro.

PRO-DF: FUNDEFE ou de outras fontes disponíveis

PRO-DF II: FUNDEFE e de outras fontes disponíveis sendo o BRB agente financeiro.

IDEAS INDUSTRIAL: FUNDEFE; dotações orçamentárias que lhe forem consignadas; recursos, a qualquer título, colocados à sua disposição por instituições públicas ou privadas; rendimentos provenientes de aplicação em títulos mobiliários; quitações, amortizações de juros e liquidações antecipadas das cédulas de créditos relativas ao IDEAS. O BRB é o agente e executor financeiro, sendo remunerado pela taxa de adm. correspondente a 2% sobre o valor dos juros cobrados anualmente dos financiamentos.

- **Assunto: critérios de seleção para beneficiados.**

PROIN-DF

PRODECON-DF: Os incentivos só poderão ser concedidos se, na análise do projeto, forem caracterizadas as viabilidades técnicas, econômica, financeira e atendimento aos aspectos sociais, consultados, em cada caso, o cadastro elaborado pelas entidades representativas e as suas indicações de prioridades. Aos micros e pequenos empresários que desenvolvam suas atividades precariamente, em residências, ainda que informal, na análise do projeto serão considerados a viabilidade técnica, e o tempo de atividade de no mínimo, 3 anos no local, não se aplicando a viabilidade econômica e financeira.

PADES-DF: I- grau de contribuição relativa para o desenvolvimento socioeconômico do DF; II- compatibilidade com o PDOT; III- contribuição para a proteção e a preservação do meio ambiente; IV- viabilidade técnica, econômica e financeira; V- capacidade de geração de emprego, renda e arrecadação tributária para o DF; VI- dimensão dos investimentos; VII- prazo de conclusão do projeto de investimento. O beneficiado pagará, em favor do FUNDEFE, 0,5% do valor do projeto sendo que poderá ser efetuado em até 60 parcelas iguais, mensais e sucessivas. Fica vedada, a transferência de controle ou titularidade do empreendimento beneficiário a terceiros, salvo prévia anuência do CDE/DF e desde que, no caso da alteração de metas, não lhe tenha dada causa o próprio beneficiário. A inobservância destes critérios, por culpa do beneficiário, ensejará o cancelamento de todos os benefícios a ele concedidos. Todos os débitos vencidos e não pagos, resultante de benefícios concedidos no âmbito do PADES/DF, serão inscritos na dívida ativa do DF. A inobservância dos critérios, por culpa do beneficiário, bem como sua inscrição na dívida ativa do DF ensejará imediato cancelamento de todos os benefícios a ele concedidos, com revogação e rescisão dos respectivos atos e contratos administrativos, como, também vencimento imediato das obrigações porventura contraídas em virtude dos mesmos benefícios concedidos.

PRO-DF: I- grau de contribuição relativa para o desenvolvimento socioeconômico do DF; II- compatibilidade com o PDOT; III- contribuição para a proteção e a preservação do meio ambiente; IV- viabilidade técnica, econômica e financeira; V- definição das fontes relativas ao capital inicial e ao capital de giro; VI- dimensão dos investimentos; VII- nível de desenvolvimento tecnológico do produto ou do processo produtivo; VIII- prazo de conclusão do projeto de investimento. Os incentivos e benefícios serão concedidos proporcionalmente ao potencial de geração de emprego e arrecadação de cada empreendimento, sua localização, inovação tecnológica, desenvolvimento ambiental e contribuição estratégica para o desenvolvimento econômico e social do DF. A concessão do benefício creditício implica a obrigatoriedade do pagamento, por parte do beneficiário, em favor do FUNDEF, de montante equivalente a 0,5% do valor do projeto de investimento do beneficiado. Fica vedada a concessão de incentivos do PRÓ-DF, pelo período de cinco anos, a beneficiária de incentivos concedidos por programas governamentais que transferir direitos e benefícios caracterizados por: I - cessão de direitos formalizados ou não; II - venda ou transferência do controle da empresa mediante alteração na composição societária, detentora do mando em sociedade anônima, por cotas de responsabilidade, ou em sociedade civil; III - formalidade de transferência do mando da empresa, com a finalidade de alterar a organização original existente à época da obtenção do benefício. Excluem-se desta vedação aqueles casos deliberados pelo CPDI, bem como as alterações que forem decorrentes de sucessão hereditária. Fica vedado, por um ano, o exame de pleitos de empresa que tenha carta-consulta não acolhida ou projeto de viabilidade recusado.

PRO-DF II: A seleção e habilitação de empreendimento deverá buscar o atendimento ao mercado interno e às demandas de outros mercados, concorrendo para a substituição de importação de mercadorias provenientes de outras unidades federadas, com a utilização de matérias-primas com disponibilidade assegurada, respeitada a preservação do meio ambiente e a utilização racional dos recursos naturais. I- contribuição do empreendimento para o desenvolvimento econômico e social do DF; II- possibilidade de construção de infraestrutura básica, pelo Poder Público, na localidade, essencial à implantação do empreendimento; III- comprovada disponibilidade de recursos, próprios ou de terceiros, para a realização do empreendimento; IV- prazo de implantação; V- potencial econômico do empreendimento na cadeia produtiva do DF e no mercado regional; VI- compatibilidade com o PDOT; VII- contribuição para proteção e preservação do meio ambiente; VIII- estímulo à livre concorrência visando o aumento da oferta e a diminuição do preço final do produto ou serviço e da melhoria de sua qualidade. Serão cancelados os incentivos quando o beneficiado descumprir os critérios ou quaisquer normas regulamentares ou contratuais dela decorrentes e tiver inscrição na dívida ativa do DF. O não atendimento das metas relativas ao número de empregados (o beneficiário está obrigado a manter, pelo prazo mínimo de 5 anos, o quantitativo de empregos previsto no Projeto de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira), implicam em perda total (quando não houver geração de empregos de pelo menos 70% do compromisso assumido no projeto) ou em perda parcial (quando a geração de emprego for inferior a 100% do compromisso assumido no projeto) dos benefícios fiscais e dos incentivos econômicos deferidos.

IDEAS INDUSTRIAL: O valor máximo a ser financiado é de até 13% do faturamento bruto mensal ou do valor total da importação, com prazo, carência e amortização em até 360 meses, sujeito à liberação quinquenal de limite de crédito. O financiamento terá juros de 0,1% ao mês, incidente sobre o valor principal, devido anualmente, sobre o saldo

devedor e com atualização monetária do principal na proporção de 25% da variação do IGP-DI, e terá como caução CDB do BRB, na proporção de no mínimo 10% do valor de cada parcela liberada. Deve considerar: I– a contribuição direta p/o desenvolv. socioeconômico do DF; II– a localização; III– o investimento próprio em infraestrutura para implantação; IV– o prazo de implantação; V– o potencial econômico de mercado; VI– a geração ou a manutenção de empregos; VII- a sustentabilidade do projeto, o qual deve contemplar ações de preservação do meio ambiente. A concessão do financiamento é condicionada pela aprovação do PVTEF pelo CG IDEAS, Critérios de seleção: O valor máximo a ser financiado é de até 13% do faturamento bruto mensal ou do valor total da importação, com prazo, carência e amortização em até 360 meses, sujeito à liberação quinzenal de limite de crédito. O financiamento terá juros de 0,1% ao mês, incidente sobre o valor principal, devido anualmente, sobre o saldo devedor e com atualização monetária do principal na proporção de 25% da variação do IGP-DI, e terá como caução CDB do BRB, na proporção de no mínimo 10% do valor de cada parcela liberada. Deve considerar: I– a contribuição direta p/o desenvolvimento socioeconômico do DF; II– a localização; III– o investimento próprio em infraestrutura para implantação; IV– o prazo de implantação; V– o potencial econômico de mercado; VI– a geração ou a manutenção de empregos; VII- a sustentabilidade do projeto, o qual deve contemplar ações de preservação do meio ambiente. A concessão do financiamento é condicionada pela aprovação do PVTEF pelo CG IDEAS, observado o limite global dado pela multiplicação das dotações anuais consignadas ao FUNDEFE pelo número de anos de vigência do programa. O beneficiado obriga-se a pagar emolumento, em favor do FUNDEFE, no percentual de 0,5% do valor da parcela liberada, além de contribuição mensal aos fundos de fomento do turismo e do meio ambiente, no percentual de 0,5% da parcela liberada. O financiamento fica condicionado à prestação de garantia fidejussória por parte dos sócios quotistas ou acionistas do empreendimento financiado e de garantia real, inclusive na forma de caução de título de emissão do BRB.

- **Assunto: incentivos.**

PROIN-DF: I – a concessão de isenções; II – o financiamento; III – o empréstimo de até 70% do ICMS; IV - a distribuição dos lotes; e, V - apoio técnico.

PRODECON-DF: I – o financiamento; II - a distribuição dos lotes.

PADES-DF: I – a concessão de benefício creditício a empreendimentos econômicos-industriais.

PRO-DF: concessão de incentivos e benefícios fiscais, tributários, creditícios, tarifários, econômicos e de infraestrutura, capacitação empresarial e profissional.

PRO-DF II: incentivos creditícios, financiamentos, fiscais, econômicos, infraestrutura, capacitação empresarial e profissional, regime compensatório de competitividade, apoio para a recuperação ou preservação ambiental e apoio para desenvolvimento de programas de responsabilidade social.

IDEAS INDUSTRIAL: financiamento.

- **Assunto: incentivo fiscal e tributário.**

PROIN-DF: ou concessão de isenções: IPTU durante a fase de implantação do projeto até os 5 anos posteriores e no máximo 10 anos; ITCDI incidente sobre a venda de terreno destinado à implantação do projeto.

PRODECON-DF

PADES-DF: isenção total ou parcial do pagamento do ITBI, IPTU, ISS.

PRO-DF: de infraestrutura e tarifários: compreende A - desconto nas tarifas incidentes sobre serviços públicos; B - obras de infraestrutura viária, inclusive terraplanagem,

movimentação e drenagem do terreno, pavimentação e conservação das vias de acesso ao empreendimento beneficiado; C - construção de estação de tratamento de efluentes e unidade de tratamento de lixo e resíduos; D - viabilização de recursos de telecomunicações, energia, abastecimento e demais equipamentos imprescindíveis ao empreendimento a ser incentivado. Para fazer jus aos incentivos, o beneficiário deverá enquadrar-se nos empreendimentos definidos como de relevante interesse econômico e social, observados os critérios de geração de empregos, arrecadação tributária, inovação tecnológica e desenvolvimento ambiental e que se localizem em áreas de dinamização ou de recuperação econômica ou ambiental. O PRODF também tinha o incentivo tributário: A concessão de incentivo tributário terá por objeto a viabilização da produção, comercialização ou prestação de serviços, de caráter estratégico para o desenvolvimento econômico sustentável do DF.

PRO-DF II

IDEAS INDUSTRIAL

- **Assunto: incentivo por financiamento ou empréstimo.**

PROIN-DF: com juros não capitalizáveis, de até 70% do ICMS do beneficiado a partir da data de início de suas operações, nos casos de implantação, ampliação ou modernização, pelo prazo de até 5 anos. Para projetos aprovados com viabilidade técnica, econômica e financeira.

PRODECON-DF: projetos aprovados com viabilidade técnica, econômica e financeira.

PADES-DF: ou crédito: financiamento de até 70% do ICMS. I- Prazos de fruição, amortização e carência de até 144 meses (aplicável a cada parcela liberada do financiamento e transcorridos simultaneamente à fruição); II- juros, 0,2% ao mês, incidentes sobre o principal; III- correção monetária do principal na proporção de 20% da variação do índice oficial de inflação. O valor e os prazos do financiamento serão fixados em conformidade com o nível de empregos diretos gerados pelo empreendimento beneficiado. A liberação de cada parcela do financiamento dependerá: A - do recolhimento, por parte do beneficiário, da diferença entre o valor total do imposto devido no respectivo período de apuração e o valor abrangido pelo benefício creditício; B - da apresentação à Fazenda Pública do DF, por parte do beneficiário, do documento de arrecadação correspondente a cada parcela do financiamento. O CDE-DF poderá condicionar a liberação de cada parcela do financiamento à prestação de garantia fidejussória por parte dos sócios quotistas ou acionistas do empreendimento beneficiado ou de garantia real, inclusive na forma de caução de títulos de emissão do BRB.

PRO-DF: ou crédito: A concessão de incentivo creditício será na forma de empréstimos para financiamento de capital de giro e implantação do projeto.

PRO-DF II: concessão de empréstimo bancário ao empreendimento produtivo cujo projeto tenha sido aprovado com viabilidade técnica, econômica e financeira para a viabilização da produção, comercialização ou prestação de serviços, de caráter estratégico para o desenvolvimento econômico e social, sustentável do DF, exceto para empresas que efetuem o desembaraço aduaneiro fora do DF. Destinado a capital de giro, implantação do projeto, produção, ou aquisição máquinas e equipamentos para a produção. O financiamento será concedido proporcionalmente ao potencial de faturamento, geração de emprego e inovação tecnológica de cada empreendimento, sendo que o valor máximo a ser financiado será 25% do faturamento mensal ou do valor CIF. O beneficiário fica obrigado a pagar mensal, em favor do FUNDEF, 0,5% do valor da parcela liberada. O financiamento terá prazo de fruição e carência de até 30 anos; amortização do principal em até 30 anos; juros de 0,1 % ao mês, incidentes

sobre o principal, devido anualmente, sobre o saldo devedor; atualização monetária do principal na proporção de 25% da variação do IGP-DI. A liberação de cada parcela fica condicionada à prestação de garantia fidejussória por parte dos sócios quotistas ou acionistas do beneficiado ou de garantia real (valor correspondente a no mínimo 125% do montante do valor do financiamento). No PRODF II também existe o incentivo creditício: I - empréstimo de até 70% do ICMS ou do ISS condicionado a aprovação do projeto; condicionado a destinação ao FUNDEFE de montante equivalente a 0,5% do valor de cada parcela do incentivo creditício liberado; condicionado a aplicação anual de parcela do financiamento concedido no aumento da capacidade de produção, no percentual fixado anualmente pelo COPEP, em função do comportamento da atividade econômica, sobre o valor do incentivo concedido, no período (não se aplica para empreendimentos que visam exclusivamente a importação de mercadorias do exterior); e, condicionado a garantia fidejussória por parte dos sócios quotistas ou acionistas do empreendimento beneficiado (por meio de caução de CDB na proporção de 10% do valor de cada parcela liberada) ou de garantia real (valor correspondente a no mínimo 125% do montante do valor do financiamento). II - Prazos de fruição, carência e amortização de até 360 meses (aplicável a cada parcela liberada do financiamento e transcorridos simultaneamente à fruição); III - juros, 0,1% ao mês, incidentes sobre os saldos devedores e sobre as parcelas liberadas no período de janeiro a dezembro de cada ano; IV - correção monetária do principal na proporção de 25% da variação do IGP-DI; V - amortização do principal far-se-á mensal e sucessivamente.

IDEAS INDUSTRIAL: projetos aprovados com viabilidade técnica, econômica e financeira.

- **Assunto: incentivo por distribuição de lotes.**

PROIN-DF: de terrenos destinados aos empreendimentos aprovados mediante contrato de comodato, de leasing, ou de aluguel, se não for, desde logo, possível a venda. Uma vez implantado o empreendimento, o terreno será vendido ao respectivo comodatário, arrendatário ou locatário

PRODECON-DF: 1) de terrenos destinados a médios e grandes empreendimentos, que serão concedidos pelo prazo máximo de 60 meses, terão deduções sobre os valores contratados, na efetivação da venda, de 60% se o empreendimento for, comprovadamente, concluído no prazo de 24 meses e de 40% se o empreendimento for, comprovadamente, concluído no prazo de 36 meses, além de carência de 12 meses. A TERRACAP arcará com o ônus deste incentivo. 2) de terrenos destinados aos micro e pequenos empreendimentos, que serão concedidos pelo prazo máximo de 48 meses, terão deduções sobre os valores contratados, na efetivação da venda, de 80% se o empreendimento for, comprovadamente, concluído no prazo de 12 meses e de 60% se o empreendimento for, comprovadamente, concluído no prazo de 24 meses, além de carência de 12 meses.

PADES-DF: A TERRACAP, mediante deliberação expressa do CDF/DF, firmará com o beneficiário do financiamento instrumento de concessão de direito real de uso dos imóveis, urbanos ou rurais, estritamente imprescindíveis ao empreendimento econômico industrial beneficiado. O prazo de vigência do instrumento de concessão será de 30 anos, prorrogável por igual período, facultando-se ao concessionário o exercício da opção de compra dos imóveis concedidos. O beneficiado dos imóveis pagará à TERRACAP, mensalmente, a título de retribuição pela concessão, montante equivalente a 0,5% do valor de avaliação do imóvel concedido e serão considerados como adiantamento pelo pagamento do imóvel, no caso de o beneficiário vir a exercer a opção de compra.

PRO-DF: ou incentivo econômico: terrenos para implantação do projeto serão concedidos mediante contrato de concessão de direito real de uso, com opção de compra junto a TERRACAP, para: I– micro e pequenas empresas com prazo de 60 meses e com carência de 12 meses para início de pagamento da taxa de ocupação somados a desconto de 90% no valor de aquisição do terreno, na implantação de até 24 meses, ou a desconto de 70% no valor de aquisição do terreno, na implantação de até 36 meses. II– empresas de médio e grande porte com prazo de 60 meses e com carência de 12 meses para início de pagamento da taxa de ocupação somados a desconto de 80% no valor de aquisição do terreno, na implantação de até 24 meses, ou a desconto de 60% no valor de aquisição do terreno, na implantação de até 36 meses. Quando se tratar de empreendimento estratégico ou de relevante interesse social e econômico para o DF, ou de recuperação ambiental, ou ainda, se situar em área de dinamização ou recuperação econômica, independentemente do porte da empresa, mediante parecer fundamentado da Câmara de Projetos Estratégicos e aprovação do CPDI as condições serão prazo de 100 meses e com carência de 24 meses para início de pagamento da taxa de ocupação somados a desconto de 95% no valor de aquisição do terreno, na implantação de até 36 meses, ou a desconto de 75% no valor de aquisição do terreno, na implantação de até 60 meses. O montante pago a título de ocupação, durante o período de implantação, será abatido do valor de compra do imóvel. Após a aplicação do desconto a que o beneficiário faz jus e deduzido o montante pago a título de taxa de ocupação o saldo devedor poderá ser financiado pelo restante do período de vigência do contrato inicial, permitida sua prorrogação por até 50% do prazo original.

PRO-DF II

IDEAS INDUSTRIAL

- **Assunto: informações adicionais relevantes.**

PROIN-DF: O GDF, por intermédio de entidades de sua administração indireta, poderá ter participação acionária minoritária nos empreendimentos aprovados neste programa.

PRODECON-DF: O poder público do DF é responsável pela implantação de infraestrutura básica nos imóveis, nas áreas e nas regiões onde estiverem localizados empreendimentos beneficiados pelo PRODECON-DF.

PADES-DF: A Fazenda Pública do DF, observado o disposto na legislação tributária adotará as providências necessárias ao reconhecimento da extinção do crédito tributário, mediante compensação com o crédito do contribuinte decorrente da liberação da respectiva parcela do financiamento de igual valor, e ao registro contábil do benefício nas contas do FUNDEFE. O prazo de vigência do instrumento de concessão será de 30 anos, prorrogável por igual período, facultando-se ao concessionário o exercício da opção de compra dos imóveis concedidos, após a certificação, por parte do CDE/DF, da plena implantação do empreendimento econômico industrial beneficiado. O Poder Público do DF, diretamente ou por intermédio de suas entidades, inclusive concessionárias e permissionárias de serviços públicos, é responsável pela implantação de infraestrutura básica nos imóveis, nas áreas e nas regiões onde estiverem localizados os beneficiados.

PRO-DF: As empresas beneficiadas no âmbito do PROIN, PRODECON ou PADES, poderão optar pelo PRÓ-DF, desconsiderando-se, na formalização da opção, os valores pagos a título de taxa de ocupação, amortização decorrente de contrato de uso com opção de compra do imóvel, e outros débitos, na forma do regulamento. Na forma da lei e no interesse do desenvolvimento econômico integrado e sustentável do DF, o Governo do DF poderá, diretamente ou por intermédio de órgãos ou entidades integrantes de sua estrutura, disponibilizar, mediante instrumento jurídico próprio, áreas para instalação

de empreendimentos produtivos, por meio de concessão ou alienação do solo, e, ainda, viabilizar a execução, diretamente ou por concessão, dos serviços públicos, em parceria com o setor privado.

PRO-DF II: As empresas beneficiadas no âmbito do PROIN, PRODECON ou PADES, poderão optar pelo PRÓ-DF II dependendo da apresentação de novo projeto de viabilidade econômica. Na hipótese de projeto de expansão ou modernização, a concessão do benefício creditício será proporcional à ampliação da produção e ao valor do crescimento real do recolhimento do ICMS, exceto quando tratar de projetos que visem à importação de mercadorias do exterior. Mediante deliberação do Conselho de Desenvolvimento do DF, poderão ser concedidos, em caráter excepcional, os benefícios previstos nesta Lei, aos empreendimentos produtivos já instalados no DF, cujo funcionamento, operacionalidade e competitividade seja objeto de competição desvantajosa no mercado nacional, em função de benefícios concedidos a outros empreendimentos do mesmo setor, que usufruam de benefícios em outra unidade da federação. Durante o período em que estiver participando do Programa, fica o beneficiário obrigado a manter, no mínimo, o quantitativo de empregos previsto para serem gerados pelo empreendimento, pelo prazo de cinco anos, contado da data de emissão do Atestado de Implantação Definitiva. O art. 3º da Lei que originou o PRODF II afirma que para o alcance do objetivo previsto, o PRO-DF II promoverá o apoio ao empreendimento produtivo no DF, mediante a implantação, realocação, expansão, modernização e reativação de empreendimentos produtivos dos setores econômicos, com os benefícios que atendam aos critérios e condições estabelecidos nesta Lei. § 5º Não serão aprovados, pelo prazo de cinco anos contado da ocorrência, projetos de empreendimentos cujos titulares, sócios ou controladores tenham transferido o controle acionário ou a titularidade de empresas beneficiadas por esta Lei ou em programas instituídos pelo DF visando ao desenvolvimento econômico previstos nas Leis nº 6/88, Lei nº 289/82, Lei nº 409/93, Lei nº 1.314/97, Lei nº 2.427/99.

IDEAS INDUSTRIAL

APÊNDICE II – Quadro dos Procedimentos para Estimativas Monetárias de Custos

APÊNDICE II – Quadro dos Procedimentos para Estimativas Monetárias de Custos		
<i>Variável a ser Mensurada Monetariamente: item e subitem</i>	<i>Relevância. Por que ela deve ser mensurada?</i>	<i>Origem e manipulação dos dados</i>
1. Custos financeiros		
1.1 – Recursos efetivamente liberados (R\$ e liberação de posse do terreno) como componente do programa público de desenvolvimento econômico.	Esta informação representa o item de custo explícito mais significativo de toda política de incentivo que será analisada na dissertação.	Fontes oficiais: SDE; SEEC, BRB e TERRACAP. Extração de valores mensais visando elaborar fluxo de caixa evidenciando as saídas de recursos governamentais.
1.2 – Amortizações, Juros, Lances dos Leilões e emolumentos.	Recursos efetivamente recebidos pelo GDF que o beneficiário deverá incorrer para ingresso e manutenção no programa de incentivo.	Fontes oficiais: SDE; SEEC, BRB e TERRACAP. Extração de valores mensais visando elaborar fluxo de caixa evidenciando o pagamento e devolução de garantias pactuadas no programa de incentivo. Além dos recolhimentos dos valores pagos pelos incentivados a título de emolumentos (FUNDEF, PINAT, FITUR e FUNAM).
2. Custo de oportunidade		
Custo de oportunidade dos valores liberados pela ótica do ente público.	Se os recursos liberados pelo programa tivessem tido uma destinação alternativa factível, qual teria sido a "rentabilidade" obtida? Essa "rentabilidade" será estimada pelo custo de rolagem da dívida pública do GDF.	Fonte oficial: SEEC. Extração de percentuais mensais calculados entre os valores dos encargos das dívidas do GDF e o valor acumulado que originou essa dívida. Esses percentuais serão aplicados aos valores investidos pelo GDF nos programas de incentivo visando estimar componente do fluxo de caixa.
3. Gastos administrativos despendidos para implantar e executar o programa de incentivo		
3.1 – Custos administrativos pela perspectiva do governo: valor da estrutura da SDE dedicada a execução e manutenção dos programas de incentivos (salário médio mensal dos servidores); compra e manutenção de software dedicado ao programa de incentivo.	Recursos efetivamente gastos pelo governo em outros componentes de capital fixo ou humano julgados essenciais para a realização da política do programa.	Fontes oficiais: SDE, TERRACAP e SEEC. Extração de valores mensais visando elaborar fluxo de caixa evidenciando as saídas de recursos referente aos salários médios mensais dos servidores dedicados a administração dos programas de incentivo e os valores de compra e manutenção de software.
3.2 – Custos administrativos pela perspectiva do beneficiado: despesas advocatícias, taxas cartorárias e criação e manutenção de softwares específicos para a realização da política do programa.	Recursos efetivamente gastos pelo beneficiado em outros componentes de capital fixo ou humano julgados essenciais para a realização da política do programa.	Fonte: beneficiado. Notas fiscais de compra nos prestadores de serviços administrativos dedicados exclusivamente a execução e manutenção dos programas de incentivos.

APÊNDICE II – Quadro dos Procedimentos para Estimativas Monetárias de Custos

<i>Variável a ser Mensurada Monetariamente: item e subitem</i>	<i>Relevância. Por que ela deve ser mensurada?</i>	<i>Origem e manipulação dos dados</i>
4. Gastos públicos em infraestrutura econômica		
Investimentos públicos realizados para viabilizar o funcionamento operacional do incentivado. Tais como: estradas; rede de saneamento; rede de distribuição de energia.	Recursos efetivamente gastos com infraestrutura pública adicional na região do beneficiado para que este tenha condições de realizar suas operações de produção e escoamento de seus produtos.	Fontes oficiais: CEB, CAESB, DER e DETRAN. Ao definir geograficamente o local para o qual convergem os incentivos do programa, as fontes oficiais emitirão pareceres sobre necessidade de investimento compatibilizando os serviços públicos oferecidos com o consumo desses serviços pelo incentivado. O foco dessa variável será a valoração do efeito financeiro referente a variação no consumo de água, energia e na geração de lixo pelo beneficiado (cálculo do valor de oferta desses serviços públicos) provocado pelo possível aumento da produção do beneficiário. Esses investimentos públicos deverão ser calculados pela proporcionalidade entre os serviços públicos ofertados e os serviços médios consumidos pelos incentivados de forma adicional proporcionada pelo ingresso do incentivado no programa de incentivo.
5. Gastos públicos em infraestrutura social		
Investimentos públicos direcionados à infraestrutura social realizados para o atendimento da população na região onde o incentivado está localizado. Tais como: segurança pública; escolas e postos de saúde.	A instalação do incentivado ou o aumento de produção deste pode alterar as necessidades da população da região por um adicional de serviços sociais públicos. Recursos efetivamente gastos com infraestrutura pública adicional na região do beneficiado para atendimento das reais necessidades da população da referida região.	Fontes oficiais: RAIS, CAGED, IBGE, Sec. Segurança; Sec. Saúde e Sec. Educação. A depender da variação do quantitativo de empregos diretos e indiretos gerados pelo incentivado a partir da execução do programa de incentivo multiplicado pela formação média das famílias do DF tem-se o impacto na população da região onde o incentivado está localizado. As fontes oficiais emitirão pareceres da necessidade de investimento compatibilizando os serviços públicos oferecidos com o consumo médio desses serviços pela população da região.

Nota de esclarecimento 1: Foi considerado como T0 os valores referentes ao ano anterior à data de início da liberação dos incentivos, sendo que para atualizar os valores correntes para valores constantes foi utilizado o IPCA/DF (índice de custo de vida do DF de 2000 até dezembro de 2019). Os valores futuros foram trazidos a valor presente utilizando a taxa média de rolagem da dívida do GDF.

Nota de esclarecimento 2: cada variável aqui listada deverá ser apresentada no fluxo de caixa com o sinal NEGATIVO. Visto que o viés desse estudo é o da sociedade, o que significa que as variáveis de CUSTOS representam uma PERDA para a sociedade daquele recurso no momento de seu lançamento. Caso a variável apresente sinal POSITIVO significa que mesmo que o entendimento inicial dessa variável tenha sido de perda, os cálculos evidenciaram um GANHO real para a sociedade do DF.

APÊNDICE III - Quadro dos Procedimentos para Estimativas Monetárias dos Benefícios

APÊNDICE III – Quadro dos Procedimentos para Estimativas Monetárias dos Benefícios		
<i>Variável a ser Mensurada Monetariamente: item e subitem</i>	<i>Relevância. Por que ela deve ser mensurada?</i>	<i>Origem e manipulação dos dados</i>
1. Faturamento e investimentos produtivos		
1.1 – Faturamento das empresas beneficiadas a partir da data de ingresso dessas ao programa de incentivo.	A materialização da "eficácia" do programa em atrair empresas para o DF é o faturamento por elas alcançado. Um dos ganhos priorizado pelo governo é o crescimento do valor produzido pelas empresas NOVAS atraídas para o DF.	Fontes oficiais: SEEC. Extração de valores mensais visando elaborar fluxo de caixa evidenciando o faturamento bruto, total e adicional, do beneficiado após seu ingresso no programa de incentivo, detalhando os valores para dentro do DF, para outro estado brasileiro e para exportações.
1.2 – Valor dos investimentos do beneficiado em infraestrutura e maquinário de seu próprio negócio após o ingresso no programa de incentivo.	Assim como o faturamento, os valores dos investimentos realizados pelo beneficiado representam a concretização de um dos objetivos do programa de incentivo, que é o de gerar riqueza para o estado.	Fontes oficiais: beneficiado. Notas fiscais de compra dos prestadores de serviços ou de materiais correlacionados a infraestrutura e maquinário produtivo do incentivado.
2. Encadeamento produtivos		
Encadeamento para trás das empresas incentivadas.	O encadeamento para trás das empresas incentivadas com outros setores produtivos, possibilita identificar "efeitos multiplicadores", "vazamento de renda", entre outros indicadores.	Fontes oficiais: Codeplan. Ao identificar a cadeia produtiva e estimar o efeito multiplicador, são geradas informações analíticas preciosas sobre a eficácia do programa.
Encadeamento para frente das empresas incentivadas.	Os produtos gerados nas empresas incentivadas são direcionados a que mercados? Local, regional, nacional, internacional? Assim, fecha-se a cadeia produtiva (sistema de produção) das empresas incentivadas e tem-se uma percepção mais rigorosa do efeito multiplicador do incentivo dado.	Fontes oficiais: Codeplan. Ao identificar a cadeia produtiva e estimar o efeito multiplicador, são geradas informações analíticas preciosas sobre a eficácia do programa.
3. Quantitativo dos postos de trabalho criados		
3.1 – Empregos Diretos: número de postos de trabalho gerados a partir do início da operação das empresas incentivadas com os programas de incentivo.	É usual justificar incentivos fiscais ou creditícios a empreendimentos produtivos com base em seus "efeitos sociais" decorrentes da geração de empregos, diretos e indiretos, deles derivados.	Fontes oficiais: RAIS e CAGED. Extração de quantitativo e remunerações média mensais visando elaborar fluxo de caixa evidenciando evolução das remunerações média dos empregos formais para cada incentivado ANTES e DEPOIS do ingresso no programa de incentivos.

APÊNDICE III – Quadro dos Procedimentos para Estimativas Monetárias dos Benefícios

<i>Variável a ser Mensurada Monetariamente: item e subitem</i>	<i>Relevância. Por que ela deve ser mensurada?</i>	<i>Origem e manipulação dos dados</i>
3.2 – Empregos Indiretos: número de postos de trabalho não registrados pelo incentivado, mas gerados a partir da variação de empregos diretos do incentivado.	Muitas vezes, o número de empregos indiretos gerados por um empreendimento é muito superior ao dos empregos diretos. Assim, é fundamental o esforço para estimá-lo. Além disso, os beneficiados demandam bens e serviços de empresas localizadas no DF e que não são incentivadas pelo programa. Por essa razão pode-se presumir que há aumento de postos de trabalho nesses fornecedores.	Fontes oficiais: Codeplan. A depender do detalhamento obtido no estabelecimento da "cadeia produtiva" das incentivadas, o cálculo dos empregos indiretos pode ser realizado com base em indicadores disponíveis na matriz insumo-produto do DF elaborada na Codeplan. Deve-se elaborar fluxo de caixa com base nesses indicadores e na variação de empregos diretos do incentivado ANTES e DEPOIS do ingresso no programa de incentivos.
4. Arrecadação		
Tributos pagos pelas empresas incentivadas.	Espera-se que a receita de impostos recebidos dos empreendimentos incentivados seja superior ao dos incentivos dados após alguns anos de implantação do programa. Aqui deve-se, em particular, identificar as receitas tributárias destinadas ao GDF. Ao ampliar faturamento as incentivadas potencializam seus gastos com tributos.	Fontes oficiais: SEEC. Elaboração de fluxo de caixa com valores mensais referentes aos impostos estaduais que foram impactados pelos programas de incentivo.
5. Projetos sociais		
Valor investido pelo beneficiado em projetos que favorecem a sociedade do DF.	Por vezes o incentivado investe em projetos que beneficiam a sociedade com o intuito de se colocar em evidência na mídia como empresa incentivadora de boas práticas e compromissada socialmente. E devido a isso a incentivada acaba vendendo mais de seus produtos.	Fontes oficiais: beneficiado. Demonstrativo de Despesas e Balanço Anual. Do valor total investido pela empresa, deve-se calcular sua proporcionalidade em relação ao valor do incentivo recebido.

Nota de esclarecimento 1: Foi considerado como T0 os valores referentes ao ano anterior à data de início da liberação dos incentivos, sendo que para atualizar os valores correntes para valores constantes foi utilizado o IPCA/DF (índice de custo de vida do DF de 2000 até dezembro de 2019). Os valores futuros foram trazidos a valor presente utilizando a taxa média de rolagem da dívida do GDF.

Nota de esclarecimento 2: cada variável aqui listada deverá ser apresentada no fluxo de caixa com o sinal POSITIVO. Visto que o viés desse estudo é o da sociedade, o que significa que as variáveis de BENEFÍCIOS representam um GANHO para a sociedade daquele recurso no momento de seu lançamento. Caso a variável apresente sinal NEGATIVO significa que mesmo que o entendimento inicial dessa variável tenha sido de ganho, os cálculos evidenciaram uma PERDA real para a sociedade do DF.

APÊNDICE IV – Método de cálculo das variáveis

Os procedimentos para determinação dos resultados de cada variável da ACB dos programas de incentivo estão detalhados a seguir, sendo que a primeira etapa desses procedimentos foi a adequação dos dados recebidos para o formato de fluxo de caixa.

VARIÁVEIS DE CUSTOS

Financeiros (1C)

1. Realizou-se o cálculo do somatório dos valores financiados com os valores recebidos (emolumentos, juros, lances dos leilões e amortizações) para cada mês e referente a cada empresa incentivada no período de execução do IDEAS. Os valores financiados foram considerados negativos, representando as saídas de caixa, e os valores recebidos foram considerados como positivos, representando as entradas de caixa. Com isso calculou-se o saldo nominal mensal de cada empresa incentivada.
 - a. Os valores de garantia foram considerados como entrada de recursos e seus resgates saídas, pois em quase sua totalidade os resgates foram utilizados no montante dos lances dos leilões.
2. Cálculo da atualização para dezembro de 2019 dos valores mensais nominais dessa variável multiplicando-os pelo IPCA/DF fornecido pela Codeplan.
3. Calculou-se o somatório anual dos saldos dos financiamentos para cada ano de execução do IDEAS e para cada empresa beneficiada.

Custos administrativos (2C)

Pela perspectiva do governo:

1. Com a estrutura definida da SDE para todo o período analisado (2014 até 2018) e tendo os quantitativos de servidores identificados por mês e área, foi realizada pesquisa com os servidores da SDE mais antigos e os mais graduados no sentido de classificar o tempo dedicado de cada área para a criação e manutenção dos programas de incentivo.
2. Cálculo da média das classificações por área da SDE encontradas na pesquisa.
3. Multiplicação da média das classificações por área da SDE pelo valor das rubricas de pagamento, consideradas somente as que se referem aos salários base, com seus respectivos encargos patronais.
4. Cálculo do somatório por mês analisado.
5. Cálculo da atualização para dezembro de 2019 dos valores mensais nominais dessa variável multiplicando-os pelo IPCA/DF fornecido pela Codeplan.
6. Cálculo do somatório atualizado por ano analisado.
7. Determinação da proporcionalidade anual do valor incentivado para cada empresa pelo montante financiado pelo IDEAS.
8. Multiplicação dessa proporcionalidade anual com o somatório dos custos administrativos da SDE para a determinação do valor do custo administrativo pela perspectiva do governo para cada incentivada.

Pela perspectiva da empresa incentivada: verificação das notas fiscais e cálculo de seu somatório por mês analisado, atentando-se para sua atualização via IPCA/DF.

Gastos públicos em infraestrutura social (3C)

1. Cálculo do total do deslocamento ou aumento populacional: multiplicação de 3,3 (quantidade de pessoas que formam uma família conforme IBGE) pela variação da quantidade de empregos de cada empresa incentivada determinada pelo CAGED, conforme cálculos da variável “emprego direto”. No caso da educação, o multiplicador foi de 4 ou invés dos 3,3.
2. Cálculo do total do deslocamento ou aumento populacional por região: somatório da multiplicação do passo anterior por região onde cada empresa incentivada está localizada.
3. Identificação das regiões do DF calculadas no passo anterior que superam os multiplicadores ou parâmetros mínimos da SES, SSP e SE. Caso existam, realização dos cálculos dos gastos públicos em infraestrutura social conforme fórmula dada por cada órgão público citado.
4. O montante determinado no passo anterior deve ser repartido entre as empresas incentivadas que ocasionaram o gasto. Essa conta deverá ser proporcional à participação de cada empresa incentivada pela sua respectiva variação de empregos.

Gastos públicos em infraestrutura econômica (4C)

Os procedimentos para o cálculo dessa variável foram somente idealizados, pois os órgãos públicos que produzem os serviços aqui conceituados afirmaram que não houve gasto adicional na execução de seus serviços devido aos aumentos da produção das 12 empresas incentivadas.

1. Recebimento dos relatórios das empresas incentivadas com as demandas dos serviços públicos no período de execução do programa IDEAS.
2. Encaminhamento para os prestadores do serviço público.
3. Recebimento dos relatórios dos prestadores do serviço público com os respectivos planejamentos financeiros para suprir a demanda dos incentivados.
4. Adequação dos dados para o formato de fluxo de caixa, atualizando os valores via IPCA/DF.

Custo de oportunidade do GDF (5C)

1. Cálculo da taxa de rolagem da dívida pela divisão dos valores mensais dos encargos da dívida pelo montante mensal da dívida pública do GDF. Salientando que esses dados são valores históricos referente ao período de 2014 até 2018.
2. Utilizou-se a seguinte fórmula para a determinação do custo de oportunidade: multiplicação da taxa de rolagem da dívida com os saldos dos financiamentos atualizados.

VARIÁVEIS DE BENEFÍCIOS

Faturamento (1B1)

1. Somatório mensal dos valores faturados (total e somente para o DF) para cada empresa incentivada pelo IDEAS INDUSTRIAL referente ao período de sua execução.
2. Cálculo da atualização para dezembro de 2019 dos valores mensais nominais dessa variável multiplicando-os pelo IPCA/DF fornecido pela Codeplan.

3. Cálculo do faturamento anual atualizado, tanto para o faturamento global quanto para o faturamento somente para o DF, pelo somatório dos faturamentos mensais atualizados para cada empresa incentivada.
4. As variações mensais dos faturamentos, global e somente para o DF, foram calculadas pelas diferenças entre o valor do faturamento atualizado de cada mês em análise, atentando-se para o mês inicial da liberação dos recursos do programa IDEAS, com a média dos faturamentos atualizados de cada beneficiada referente a todos os meses de 2013, sendo estes considerados como T0. Lembrando que o T0 representa a situação ANTES do incentivo que deverá ser comparada com a situação DEPOIS do incentivo.
5. As variações anuais dos faturamentos (total e somente para o DF) foram calculadas pelo somatório das variações mensais dos 12 meses do ano em estudo.
6. O resultado total do impacto do programa IDEAS nos faturamentos das empresas incentivadas foi calculado pelo somatório das variações dos faturamentos mensais de cada beneficiada desde janeiro de 2014, atentando-se para o mês inicial da liberação dos recursos do programa IDEAS.

Investimentos Produtivos (1B1)

1. Após o recebimento das informações das empresas incentivadas, realizou-se a verificação das notas fiscais e cálculo de seu somatório por mês analisado, atentando-se para sua atualização via IPCA/DF.
2. Determinação do valor desta subvariável pelo comparativo entre o valor incentivado e os valores dos investimentos produtivos, conforme detalhado no conceito desta subvariável.

Investimentos em projetos sociais (2B)

1. Após o recebimento das informações das empresas incentivadas, realizou-se a verificação das notas fiscais e cálculo de seu somatório por mês analisado, atentando-se para sua atualização via IPCA/DF.

Empregos diretos (3B1)

1. Os quantitativos de cada mês e empresa incentivada foram extraídos da base de dados do CAGED e organizados no layout de fluxo de caixa.
2. Determinação da média do quantitativo de empregos diretos para o ano de 2013 (considerando-o como T0) referente a cada empresa incentivada.
3. Cálculo da variação ocorrida em cada empresa incentivada entre o mês em estudo e a média do quantitativo de 2013. Esse cálculo só foi realizado a partir do início da execução do IDEAS INDUSTRIAL em cada empresa incentivada.
4. Cálculo da atualização para dezembro de 2019 dos valores mensais nominais dessa variável multiplicando-os pelo IPCA/DF fornecido pela Codeplan.
5. Determinação do salário mediano de cada empresa incentivada pelos valores das remunerações dessas empresas na RAIS. O valor calculado do salário mediano foi utilizado para todo o ano do estudo. Por exemplo, o salário mediano de dezembro de 2015 da empresa “X” foi utilizado para todo o ano de 2015.
6. Multiplicação do salário mediano pelo quantitativo de empregos diretos para cada empresa incentivada.

7. Determinação da variação dos valores ocorridos em cada empresa incentivada entre o mês em estudo e o montante do salário mediano multiplicado pelo quantitativo de empregos diretos de 2013. Esse cálculo só foi realizado a partir do início da execução do IDEAS INDUSTRIAL em cada empresa incentivada.
8. O resultado desta variável foi calculado pelo somatório anual das variações dos valores calculados no passo anterior de cada beneficiada desde janeiro de 2014, atentando-se para o mês inicial da liberação dos recursos do programa IDEAS.

Arrecadação tributária (4B)

1. Somatório mensal dos valores arrecadados de ICMS referente a cada empresa incentivada pelo IDEAS.
2. Cálculo da atualização dos valores mensais nominais dessa variável multiplicando-os pelo IPCA/DF fornecido pela Codeplan.
3. Cálculo da arrecadação de ICMS anual atualizada pelo somatório das arrecadações de ICMS mensais atualizadas para cada empresa incentivada.
4. As variações mensais das arrecadações do ICMS foram calculadas pelas diferenças entre o valor da arrecadação de ICMS atualizada de cada mês em análise, atentando-se para o mês inicial da liberação dos recursos do programa IDEAS, com a média das arrecadações do ICMS atualizadas de cada beneficiada referente a todos os meses de 2013, sendo estes os valores considerados como T0.
5. As variações anuais das arrecadações do ICMS de cada beneficiada foram calculadas pelo somatório das variações mensais dos 12 meses do ano em estudo.
6. O resultado desta variável foi calculado pelo somatório das variações das arrecadações do ICMS mensais de cada beneficiada desde janeiro de 2014, atentando-se para o mês inicial da liberação dos recursos do programa IDEAS.

Empregos indiretos (3B2)

1. Calculou-se a quantidade de empregos indiretos multiplicando a variação do quantitativo de empregos diretos das 12 empresas incentivadas pelo fator de empregos indiretos (3,98).
2. Determinação da massa salarial dos empregos indiretos realizando a multiplicação da quantidade mensal de empregos indiretos calculados no passo anterior pelo salário mediano mensal no DF fornecido pela Codeplan.
3. Somatório do quantitativo anual de empregos indiretos gerados pela variação de empregos em cada empresa incentivada pelo IDEAS.
4. Somatório da massa salarial anual de empregos indiretos gerados pela variação de empregos em cada empresa incentivada pelo IDEAS.

Encadeamento para trás e para frente (5B)

1. Multiplicação do montante mensal dos investimentos produtivos pelo fator do encadeamento para trás e para frente para as indústrias de transformação do DF.
2. Somatório anual para cada empresa incentivada.