

idp

v. 3 n. 6

115

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

WORKING PAPER

**POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS DO DISTRITO
FEDERAL: IMPACTO NA ARRECADAÇÃO DO ICMS NO
PERÍODO DE 1993-2003**

CONCEIÇÃO AMARAL SILVA MÕES

POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS DO DISTRITO FEDERAL: IMPACTO NA ARRECADAÇÃO DO ICMS NO PERÍODO DE 1993-2003

CONCEIÇÃO AMARAL SILVA MÕES ¹

¹ Mestre em Administração Pública pelo IDP, pós-graduada em Direito Público e graduada em Engenharia Química. Auditora Fiscal da Receita do Distrito Federal, atua como Chefe do Núcleo de Implementação de Convênio da Secretaria Executiva de Acompanhamento Econômico da Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal. E-mail: ca.amaral.moes@gmail.com

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Resende

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

Supervisão e Revisão

Matheus Gonçalves

Emmanuel Brasil

Rafael Viana

Apoio Técnico

Igor Silva

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. **Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

debates em administração pública

SUMÁRIO

1. Introdução • • • • •	6
2. Referencial Teórico • • • • •	9
3. Metodologia • • • • •	16
4. Resultados e Discussão • • • • •	24
5. Considerações finais • • • • •	31
6. Referências • • • • •	31

Resumo: O Distrito Federal utiliza política de atração de investimentos privados para a economia local, visando a geração de um ciclo virtuoso de aumento de empregos, renda e arrecadação de impostos, via benefícios fiscais de ICMS desde 1988. Entretanto, não há registro conhecido de uma avaliação que permita conhecer os resultados efetivos. Assim, o objetivo deste artigo é avaliar o impacto das políticas desenvolvimentistas no âmbito do Distrito Federal sob o ponto de vista da variável de resultado e arrecadação de ICMS, utilizando o modelo controle sintético a partir da base de dados IPEADATA e a primeira publicação do PNTT. Considerando a dimensão causal, as variáveis preditoras do resultado ICMS foram PIB industrial, variável consumo de energia elétrica industrial e consumo de energia elétrica residencial, utilizando o software estatístico Rstudio, foram obtidos os pesos: 48.1% PIB industrial, 51.6% Consumo de energia elétrica industrial e 0.3% Consumo de energia elétrica residencial. Dessa forma, foi possível definir um contrafactual, o Distrito Federal sem benefícios fiscais, representado por uma combinação de 72.8% Mato Grosso, 26% Tocantins, 0.2% Maranhão, 0.1% Paraná, 0.2% Amapá, 0.1% Minas Gerais, 0.2% Pará, 0.2% Pernambuco e 0.1% Santa Catarina e concluir que ocorreu um discreto incremento de arrecadação de ICMS no período de 1994 a 1999, estatisticamente significativo, com erro abaixo de 10%.

Palavras-chave: Avaliação de impacto; Políticas Desenvolvimentistas; Benefícios Fiscais; Renúncia Fiscal; Guerra Fiscal.

Abstract: The Distrito Federal uses a policy to attract private investments to local economy, looking to create a virtuous cycle of job growth, income and tax collection, via tax benefits since 1988. However, there is no known record of an evaluation that allowed knowing the effective results. Thus, the objective of this article is to evaluate the impact of developmental policies within the scope of the Distrito Federal from the point of view of the result variable and ICMS collection, using the synthetic control model from the IPEADATA database and the first publication of the PNTT. Considering the causal dimension, the predictive variables of the ICMS were industrial GDP, variable industrial electricity consumption and residential electricity consumption, using the statistical software Rstudio, weights were obtained: 48.1% industrial GDP, 51.6% industrial electricity consumption and 0.3% Residential electricity consumption. Therefore, it was possible to define a counterfactual, the Distrito Federal without tax benefits, represented by a combination of 72.8% Mato Grosso, 26% Tocantins, 0.2% Maranhão, 0.1% Paraná, 0.2% Amapá, 0.1% Minas Gerais, 0.2% Pará, 0.2% Pernambuco and 0.1% Santa Catarina and conclude that there was a discreet increase in the ICMS collection in the period from 1994 to 1999, statistically significant, with an error below 10%.

Keywords: Impact Evaluation; Development Policies; Tax Incentive; Fiscal Waiver; Fiscal war.

1. INTRODUÇÃO

O ICMS, imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, constitui a principal receita dos Estados e do Distrito Federal e também o principal instrumento desta política fiscal por meio de benefícios fiscais que reduzem a carga tributária das empresas. Tais benefícios, por consequência, aumentam o lucro dessas empresas que, por sua vez, permitem a realização de novos investimentos que irão proporcionar aumento de emprego, renda e arrecadação de impostos na economia local, mas não sem produzir como efeito colateral a renúncia fiscal.

A Constituição Federal de 1988 conceitua como renúncia tributária qualquer subsídio ou isenção², redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido³, anistia⁴ ou remissão⁵, relativos a impostos, taxas ou contribuições, cabendo sua concessão por meio de lei específica do ente que possui a competência tributária. A Lei de Responsabilidade Fiscal⁶ replica o preceito constitucional e exige a publicação do quantitativo no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias anual.

Compete ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), órgão deliberativo do Conselho Nacional de Política Fazendária do Governo Federal, coordenar a concessão de benefícios fiscais relacionados ao ICMS por meio de convênios, conforme Lei Complementar n. 24, de 07 de janeiro de 1975. Entretanto, a partir dos anos 90, os entes da federação concederam diversos benefícios fiscais sem deliberação no CONFAZ, considerados irregulares do ponto de vista tributário pois permitiram ao fisco de destino cobrar o valor da operação de forma integral sem reconhecimento do crédito obtido na origem. Sequência de fatos mais conhecida como guerra fiscal.

Diante do cenário de declaração de inconstitucionalidade das leis estaduais e distritais de benefícios fiscais à Lei complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975, e a insegurança jurídica da política, foram publicados a Lei Complementar Nacional n. 160, de 07 de agosto de 2017; e o Convênio ICMS 190, de 07 de dezembro de 2017, que permitiram o registro e depósito de todos atos normativos e atos concessivos de benefício fiscal existentes

² Isenção – corresponde à exclusão do crédito tributário consoante artigo 172 do Código Tributário Nacional.

³ Crédito presumido – desconto sobre o valor de imposto apurado.

⁴ Anistia – corresponde ao perdão das infrações consoante artigo 180 do Código Tributário Nacional.

⁵ Remissão – corresponde à exclusão do crédito tributária consoante artigo 172 do Código Tributário Nacional.

⁶ Lei de Responsabilidade Fiscal, §2º do artigo 4º - Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2001.

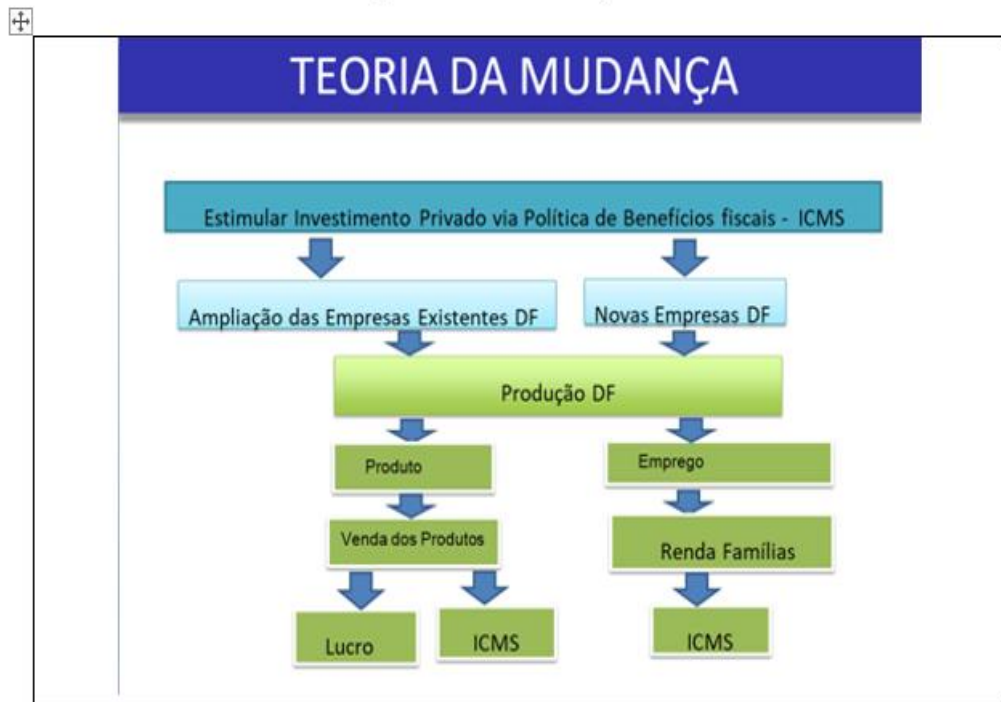
nos 27 entes da federação no Portal Nacional da Transparência (PNTT), ocorrendo uma regularização da política de benefícios fiscais.

PROIN-DF (Programa de Desenvolvimento Industrial), PRODECON (Programa de Desenvolvimento Econômico do DF), PADES/DF (Programa de Apoio Econômico e Social do DF), PRÓ-DF I e II (Programa de Promoção e Desenvolvimento Econômico do DF) e IDEAS (Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável) formam o histórico das políticas que antecederam a política vigente no Distrito Federal. Assim, em que pese a existência deste tipo de política no âmbito do Distrito Federal desde 1988, não há registro conhecido de uma avaliação de impacto, tendo este trabalho a ambição de tentar cobrir essa lacuna.

Na fase de normatização das políticas, não ocorreu a inclusão de uma metodologia de avaliação de impacto que pudesse selecionar os beneficiários de forma aleatória⁷ entre empresas que receberam o tratamento e empresas que receberão o tratamento em momento a posteriori, permitindo, assim, construir um contrafactual de comparação entre grupos de tratamento e grupo controle, conforme preconiza o padrão “ouro” de avaliação. Dessa forma, será necessário buscar outros métodos disponíveis na literatura: Diferença em Diferença, Pareamento, Regressão Descontínua e Controle Sintético a partir do desenho da intervenção abaixo e dados observacionais disponíveis.

⁷ Significa probabilidade de 50% (indivíduo pertencer ao grupo tratamento ou controle).

Figura 1 – Teoria da Mudança



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Assim, o objetivo geral deste artigo é realizar a avaliação de impacto das políticas desenvolvimentistas no Distrito Federal do período de início de 1993 a 2003 quanto à variável de resultado arrecadação de ICMS utilizando a metodologia de controle sintético a partir de dados observacionais disponíveis nas bases de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA DATA.

Para tanto, realizar-se-á a partir dos seguintes passos: 1) Construir um contrafactual válido de comparação a partir dos Estados da Federação (definir o período pré-intervenção; definir os Estados da Federação que poderão ser considerados como potenciais doadores, ou seja, aqueles que podem participar do quase experimento sem contaminação; definir as variáveis preditoras que serão utilizadas no experimento; realizar o levantamento das variáveis partir do período definido como pré-intervenção; realizar o paramento para definir variáveis preditoras, peso das variáveis e peso das unidades doadoras; avaliar o balanceamento das variáveis preditoras entre o DF real e o DF sintético; realizar teste placebo; realizar estatística teste); 2) Plotar variável de resultado (arrecadação de ICMS) no período total de análise, DF real e DF sintético; 3) Plotar o GAP da variável de resultado, diferença entre DF real e DF sintético.

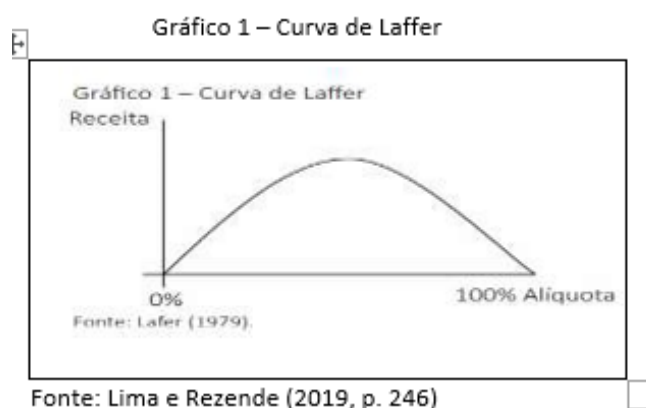
O propósito desta pesquisa será inferir sobre a execução das políticas desenvolvimentistas do Distrito Federal. A hipótese é que os benefícios fiscais de ICMS proporcionam aumento de arrecadação de impostos no Distrito Federal.

O artigo está estruturado da seguinte maneira, além desta introdução. Na seção 2 abordaremos o referencial teórico da política de benefícios fiscais e avaliação de impacto. Na seção 3 apresentaremos a metodologia de pesquisa. Na seção 4 apresentaremos os principais resultados e discussão. E, por fim, apresentaremos as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Definir um ponto ideal de tributação onde provoque uma interferência menor possível no sistema econômico constitui peça chave para o desenvolvimento econômico. Entretanto, dado as crescentes necessidades orçamentárias, a carga tributária em relação a produção interna brasileira tem evoluída de forma crescente. De acordo com Mankiw (2009, p.164-165), em 1974 o economista Arhur Laffer apresentou um gráfico para demonstrar como as alíquotas dos impostos afetavam a receita tributária, utilizando o seguinte pressuposto:

As alíquotas dos impostos norte-americanas estão tão elevadas que uma redução poderia provocar um aumento de arrecadação, uma vez que elevadas cargas tributárias provocam um desestímulo aos negócios formais e estímulo a sonegação.



Por outro lado, benefícios fiscais promovem a redução da carga tributária de forma pontual, uma desoneração do pagamento do imposto devido de determinados setores da economia, região ou empresas, ou seja, não se trata de um incentivo com abrangência uniforme em determinado território (AFONSO et al, 2014, p. 11).

Benefícios e renúncias constituem duas faces da mesma moeda. Enquanto instrumento da política fiscal, não visam a arrecadação, mas possuem uma função extrafiscal, induzindo comportamentos ou corrigindo falhas de mercado que podem levar a uma alocação ineficiente dos fatores de produção ou provocar efeitos adversos, como falhas de governo. A partir dos anos 90, ocorreu um acirramento deste tipo de política e, nesse sentido, Dulci (2002, p. 95) conceitua Guerra Fiscal como “um jogo de ações e reações travado entre governos estaduais (e adicionalmente entre governos municipais) com o intuito de atrair investimentos privados ou de retê-los em seus territórios”.

Segundo Prado (1993, p. 3-4), o ambiente institucional favorece seu desenvolvimento por meio de i) um arranjo de tributação do ICMS como imposto de valor adicionado (IVA), ii) na competência tributária dos estados subnacionais em contraposição ao modelo europeu de competência tributária nacional, iii) na autonomia dos estados para definição das alíquotas nas operações internas, iv) na vedação da possibilidade de concessões de incentivos pela União, e v) na ampliação das hipóteses de incidência tornando o ICMS mais amplo que o IPI sobre a produção e consumo internos, adicionado à baixa capacidade de regulação do governo federal.

As negociações individuais transformam a disputa numa espécie de leilão coordenado pelas empresas privadas, bem como provocaram o estabelecimento de uma política fiscal à margem do CONFAZ.

Nesse ambiente de incerteza e insegurança ocorreu a publicação da Lei complementar nº. 160, de 07 de agosto de 2017, e o convênio ICMS 190, de 07 de dezembro de 2017. Segundo Carvalho e Martinelli (2019, p. 930), como não existe possibilidade de convalidar um regramento considerado inconstitucional, fez-se necessário a referida lei para regularização da política de benefícios fiscais.

A Lei Complementar nº. 160, de 07 de agosto de 2017, definiu 3 passos⁸ para os estados subnacionais: remissão dos créditos tributários constituídos ou não, revogação do

⁸ No Distrito Federal, ocorreu a publicação da Lei Distrital nº 6.255, de 19 de novembro de 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?xtNumero=6225&txtAno=2018&txtTipo=5&txtParte=>.

ato normativo emitido sem autorização do CONFAZ e reinstituição do normativo. Ela também acrescentou o mecanismo de “cola” que permite a replicação de política instituída dentro de uma mesma região, bem como definiu prazos de concessão, sendo: 15 anos (indústria), 8 anos (importação) e 5 anos (atacadistas) 3 anos (agropecuária). Entretanto, a Lei Complementar nº. 186 de 2021, introduziu a unificação de todos os prazos em 15 anos, independente de setor econômico.

O convênio ICMS nº. 190, de 07 de dezembro de 2017, definiu os procedimentos para atualização da política de benefícios fiscais no Portal Nacional da Transparência Tributária (PNTT): primeiramente a publicação dos normativos de benefícios fiscais e, em seguida, a solicitação do registro e do depósito no CONFAZ com apresentação da documentação comprobatória (CARVALHO; MARTINELLI, 2019, p. 931).

Assim, foi possível aos estados subnacionais efetuar uma regularização da política de benefícios fiscais. Nesse sentido, Coelho (2018, p. 69) afirma que “o grande mérito da Lei Complementar nº. 160, de 07 de agosto de 2017, foi conferir essa certeza e segurança jurídica às relações entabuladas por todos os atores envolvidos”.

Segundo Prado (1999, p. 20), a justificativa para manutenção desse ambiente é de que a “guerra fiscal é um processo de alteração de alocação de capacidade produtiva, emprego e receita fiscal entre as unidades federadas, onde o conjunto do país perde, mas nada impede que alguns individualmente, ganhem”.

O Distrito Federal, concebido para ser a sede do Governo Federal, inserido geograficamente na região centro oeste, delimitado pelo estado de Goiás, a partir da janela de oportunidade introduzida pela Constituição Federal de 1988, iniciou a implementação de políticas públicas de incentivo fiscal visando atração de investimentos privados para diversificação da economia local.

Tabela 1 – Histórico da Política no âmbito do Governo do Distrito Federal

Item	Descrição	Sigla	Ato Normativo	Vigência	Total Incentivado em R\$
1	Programa de Desenvolvimento Industrial	PROIN-DF	Lei Distrital nº 06, de 29 de dezembro de 1988	1988-1992	16.400.009,21
2	Programa de Desenvolvimento Econômico do DF	PRODEC ON	Lei Distrital nº 289, de 03 de julho de 1992	1993-1999	96.199.527,72
3	Programa de Apoio Econômico e Social do DF	PADES/DF	Lei Distrital nº 1.314, de 19 de dezembro de 1996	1996-1999	521.557.296,25
4	Programa de Promoção e Desenvolvimento Econômico do DF	PRÓ-DF	Lei Distrital nº 2.427, de 14 de julho de 1999	1999-2003	680.012.792,80
5	Programa de Promoção e Desenvolvimento Econômico do DF	PRÓ-DF II	Lei Distrital nº 3.196, de 29 de setembro de 2003	2004-2013	261.231.587,19
6	Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável	IDEAS	Lei Distrital nº 5.017, de 18 de janeiro de 2013	2014-2018	96.363.969,93

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de fonte dos totais extraídos de Silva (2020, p.44).

O primeiro programa, PROIN-DF, tinha como propósito incentivar até 70% de ICMS via empréstimo para indústrias beneficiadas durante 5 anos. Entretanto, antes de finalizar, foi substituído pelo programa PRODEC ON que estendeu o prazo de financiamento para 180 meses (15 anos). O PRODEC ON, iniciado em 1993, após 3 anos sofreu aperfeiçoamento pela legislação do PADES visando institucionalizar os objetivos de incremento de empregos, renda e arrecadação tributária no Distrito Federal. Em 1999, o

normativo do Pro-DF introduziu o conceito de gestão ambiental. Em 2003, o normativo do Pro-DF II incorporou o FIDE, financiamento especial para o desenvolvimento via capital de giro. Em 2013, o programa IDEAS estendeu o prazo de financiamento para 360 meses (ou seja, 30 anos).

As avaliações de impacto são um tipo particular de avaliação que procuram responder a uma pergunta específica de causa e efeito: qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse? Essa pergunta básica incorpora uma importante dimensão causal. O foco reside apenas no impacto, ou seja, as mudanças diretamente atribuíveis a um programa, modalidade de programa ou inovação no desenho do projeto (GERTLER et al, 2018, p. 53-54).

Segundo Mendes (2014, p. 33, 50-51) a produção cresce quando mais máquinas e mais trabalhadores são incorporados ao processo produtivo, entretanto, existe um conflito entre os diversos grupos sociais que tentam obter do estado mais benefícios, proteção regulatória e menor pagamento de tributos. Nesse clima de desacordo social, diversas são as políticas que travam a eficiência e o crescimento econômico.

Nos países Asiáticos, por exemplo, seus efeitos foram positivos e no curto prazo se justificou o custeio da política pela sociedade. Em que pese os achados, Castro e Conceição (2018, p. 121) reportam que não há estudo suficiente que permita formar um consenso sobre o resultado efetivo deste tipo de política.

No âmbito do Rio Grande do Sul, o estudo técnico⁹ elaborado a partir da base de dados gerados pela Receita Estadual local indagou o impacto dos benefícios fiscais em termos de faturamento e emprego, além de potencial de arrecadação para o Estado. A partir de uma análise de custo versus benefício baseada nos multiplicadores da matriz insumo-produto em pontos onde ocorreram variação destes incentivos, concluiu que o custo do incentivo foi maior que o retorno proporcionado. Não obstante, considerou que os incentivos foram responsáveis pela manutenção das empresas no Estado e, caso contrário, teriam migrados para outras unidades da federação.

Teixeira (2019, p. 45) realizou a avaliação de impacto do programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (Programa Produzir) por meio do modelo Diferenças em Diferenças, utilizando dados aleatórios do período de 2006-2019 no nível municipal e comparando a diferença existente entre 246 municípios goianos (62 no grupo tratamento) e

⁹ Disponível em:

https://fazenda.rs.gov.br/upload/1599677676_ESTUDO_Beneficios_Fiscais_RS_08_setembro_2020. p. 29.

169 não tratado pela política (grupo controle), considerando 3 indicadores que mensuram o desempenho industrial: (i) valor adicionado bruto da indústria a preços básicos (VABI), (ii) massa salarial da indústria e (iii) taxa de crescimento do emprego na indústria, além das covariáveis¹⁰ consumo de energia urbana, consumo de energia industrial, arrecadação per capita do ICMS e PIB per capita municipal, visando ao controle de possíveis vieses de seleção entre os municípios.

O autor concluiu que a) nos municípios tratados em relação ao grupo controle houve uma queda na variável valor adicionado industrial (VABI), b) não encontrou significância estatística para variável taxa de crescimento de emprego e c) houve aumento na variável taxa de massa salarial. Corroborando com os achados de Silva (2018), a partir de estudos econométricos de uma análise de regressão multivariada utilizando dados em painel do período de 2005 a 2015, a política aprofundou a desigualdade de renda entre os municípios¹¹.

Poder-se-ia vislumbrar a replicação do método, entretanto, em consulta ao órgão de pesquisa do Distrito Federal, CODEPLAN, não há disponibilidade dos referidos dados no Distrito Federal por administração regional (divisão prevista no limite territorial local), visando a replicação do estudo realizado.

Assim, diante da escassa literatura disponível, da falta de previsão de experimento randomizado no desenho da política e da impossibilidade de replicação do método de diferenças em diferenças por administrações regionais, faz-se necessário buscar a realização de um “experimento” ou quase experimento a partir da base de dados disponíveis em outros níveis de agregação, diferente de município, podendo ser unidades maiores ou menores, em maior ou menor nível de agregação, outras unidades da federação.

O modelo de controle sintético introduzido por Abadie e Gardeazabal (2003) e Abadie et al (2010) permite saber o resultado de intervenções realizadas em maior nível de agregação – em unidades agregadas tais como cidades, estados e países, comparado com uma unidade sintética construída a partir de um pool de doadores¹². E, nesse sentido, Abadie (2021, p. 393) reporta que quando as unidades de observação são um pequeno número, uma

¹⁰ Covariáveis – permitem acompanhar possíveis alterações na amostra que podem alterar o resultado do experimento.

¹¹ Teixeira (2019, p. 9) a política foi concebida inicialmente com o intuito de reduzir as desigualdades regionais existentes entre os 246 municípios e iniciar a atividade industrial no Estado de Goiás no ano de 1971 por meio do FEICOM no âmbito do II PND do Governo Federal.

¹² Definido como conjunto de comparações potenciais.

combinação de unidades não afetadas consegue estabelecer um padrão de comparação mais apropriado do que qualquer unidade não afetada sozinha.

Abadie (2021, p. 395) define controle sintético como média ponderada das unidades do pool de doadores, sendo o fator de ponderação o peso atribuído para cada unidade não tratada de modo que represente o melhor ajuste das variáveis preditoras da variável de resultado antes da intervenção para unidade sintética que seria a unidade tratada caso não tivesse ocorrido o tratamento, ou seja, o contrafactual que permitirá a comparação do resultado da intervenção da política.

Abadie et al (2010) aplicaram o método para avaliação dos efeitos da lei antifumo implementada na Califórnia em 1999 (Proposition 99) que aumentou a taxação sobre o consumo de cigarros no Estado para geração de recursos para saúde e educação antitabagismo. Utilizando dados do período de 1970 até 2000 e comparando o Estado da Califórnia e seu contrafactual, a Califórnia Sintética, construído a partir de um conjunto de preditores¹³ de consumo de cigarro antes do tratamento da lei antitabaco, foi possível concluir que houve uma queda em torno de 26 pacotes de cigarros por ano por pessoa, contrariando estudos prévios realizador por regressão linear com redução em torno de 14 pacotes per capita por ano.

Considerando dados atuais, a Secretaria de Economia do DF possui no cadastro fiscal¹⁴ 200 mil empresas ativas contribuintes do ICMS sendo 31 empresas beneficiárias da política vigente. O Tribunal de Contas do Distrito Federal no Relatório de Auditoria Integrada (2015, p. 13) reporta:

O Programa Pró-DF II surgiu como evolução do Programa Pró-DF [...] mas, também recepcionou diversos empreendimento beneficiados por programas anteriores (PROIN, PRODECON, PADES e PRÓ-DF).

Assim, observa-se que ocorre uma replicação da política com mesmo conteúdo, ocorrendo alteração de título bem como ampliação dos prazos.

Outro fato que desponta questionamentos seria a diferença de iniciativa que ocorre neste caso, por que algumas empresas não possuem interesse no tratamento

¹³ Variáveis preditoras utilizadas: preço médio dos cigarros no varejo, renda per capita, porcentagem da população de 15 a 24 anos e consumo per capita de cerveja.

¹⁴ Informação disponível em <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/cadastro-fiscal/consultar-relatorio>.

disponível não se insere no escopo da pesquisa responder o questionamento, entretanto, o fato precisa ser considerado para não provocar viés na avaliação.

A metodologia de controle sintético originalmente concebida para estudos de caso se revela adequado para quando se tem poucas unidades tratadas, Abadie (2021, p. 393), bem como absorção de efeito de variáveis não observáveis e implementação dispersa no tempo.

Diante dos fatos, o método de controle sintético se apresenta como uma solução viável para análise pretendida e o escopo deste trabalho será avaliação das políticas desenvolvimentistas do Distrito Federal quanto à variável arrecadação de ICMS utilizando a metodologia de controle sintético a partir da janela de oportunidade de publicação dos normativos da primeira publicação do PNTT.

3. METODOLOGIA

Segundo a classificação adotada por Gil (2002, p. 41-43), pode-se classificar a pesquisa como explicativa porque permitirá um conhecimento mais aprofundado da realidade por meio de resultados que serão obtidos de dados observacionais. No caso das ciências sociais, é considerada, quanto aos procedimentos para realização, como *ex post facto* que significa pesquisa sem o controle do pesquisador, realizada após variações espontâneas ou naturais nas variáveis de resultado.

3.1 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

No desenvolvimento de pesquisa explicativa *ex post facto* faz-se necessário os seguintes passos: a) formulação do problema; b) construção das hipóteses; c) operacionalização das variáveis; d) localização dos grupos para investigação; e) coleta de dados; f) análise e interpretação dos dados; e g) apresentação das conclusões (GIL, 2002, p. 103). Considerando que os passos “a” e “b” já foram apresentados, segue-se.

3.1.1 Operacionalização das Variáveis

Considerando a dimensão causal proposta na teoria da mudança, Figura 1 – Teoria da Mudança, as variáveis preditoras do resultado ICMS foram PIB industrial e variável consumo de energia elétrica industrial e consumo de energia elétrica residencial devido ao ciclo virtuoso gerado pela política de atração de investimentos.

Tabela 2 – Fonte dos Dados

Bases Disponíveis	Fonte	Dados Extraídos
IPEA DATA	Ministério da Economia - Secretaria do Tesouro Nacional	ICMS ESTADUAL Unidade: R\$
IPEA DATA	Ministério das Minas e Energia, Balanço Energético Nacional (MME)	Energia Elétrica – Consumo final – Indústria Unidade: MWh
IPEA DATA	Ministério das Minas e Energia, Balanço Energético Nacional (MME)	Energia Elétrica -Consumo final - Residência- Unidade: MWh
IPEA DATA	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	PIB Estadual -Industrial- Transformação-valor adicionado- Preços Básicos Unidade: R\$ (mil), preços do ano 2010

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Considerando a classificação da pesquisa como explicativa ex post facto, os dados observacionais foram produzidos em momento pretérito e a disponibilidade destes dados, o período mais remoto das variáveis apresentadas nos bancos de dados, remontam ao exercício de 1985.

Entretanto, se faz necessário definir o período pré-intervenção, ou seja prévio ao tratamento realizado, e neste sentido, corroborando o pensamento do Tribunal de Contas do DF, as empresas são recepcionadas para os novos “títulos” da política, assim será adotado que o tratamento, investimento realizado pelas empresas, ocorre apenas uma vez algo que implica considerar o período pré-intervenção para análise da política o período anterior ao

primeiro título da política, ou seja, PROIN-DF, iniciado em 1988. Entretanto, a disponibilidade dos dados observacionais iniciou a partir de 1985, assim, como período pré-intervenção deveria ser utilizado os dados de 1985 até 1988, um período de 3 anos apenas, entretanto, considera-se que a viabilidade do experimento depende da adequação dos dados disponíveis à realidade dos fatos. Assim, será necessário considerar o tratamento sob o título PROIN-DF (1988 a 1992) como “incompleto” tendo em vista a pouca abrangência conforme valor de renúncia fiscal em torno de 16% comparado com o próximo título. Essa seria a fase ideal de conduzir um experimento aleatório randomizado prévio à efetiva implementação da política. Portanto, a avaliação da política será iniciada a partir do título PRODECON.

3.1.1.1 Localização dos grupos para investigação

Todos os Estados da Federação que possuem competência tributária para instituir o ICMS, bem como realizar a renúncia de receitas visando atração de investimentos privados que irão produzir o ciclo virtuoso vislumbrado pela política podem ser considerados doadores potenciais para construção do DF sintético.

Segundo Abadie et al (2015, p. 494), o método parte do pressuposto que a variável de resultado das unidades não tratadas não pode ser afetada pela intervenção implementada na unidade tratada. Nesse contexto, a política em tela se coaduna com o conceito de guerra fiscal de Dulci (2002) e replicada nos diversos estados. Assim, o ideal seria buscar doadores não contaminados, ou seja, eliminar do pool antes de qualquer ensaio de avaliação os doadores que implementaram esse tipo de política antes do período pré-intervenção no Distrito Federal ou durante o período avaliado.

A primeira publicação do Portal Nacional da Transparência Tributária, PNNT – revelou os atos de guerra fiscal ao CONFAZ, ou seja, se tornou conhecido o histórico das políticas de atração de investimentos no pool de doadores.

Tabela 3 – Lista das Normas Publicadas no PNTT¹⁵

Unidade Federada	Ato Normativo publicado no Diário Oficial
Acre	Decreto nº 8.701/18
Alagoas	Instrução Normativa SEF nº 14/18
Amapá	Decreto nº 839/18
Bahia	Decretos nº 18.270/18 e 18.288/18
Ceará	Decreto nº 32.563/18
Distrito Federal	Portarias nº 71/18 e 76/18
Espírito Santo	Portaria nº 09-R/18
Goiás	Decreto nº 9.193/18
Mato Grosso	Decreto nº 1.420/18
Mato Grosso do Sul	Resolução SEFAZ nº 2.921/18 e Decreto nº 14.979/18
Maranhão	Portaria GABIN nº 103/18
Minas Gerais	Decreto nº 47.394/18
Pará	Decreto nº 22.699/18
Paraíba	Decreto nº 38.179/18
Paraná	Resolução SEFA nº 297/18
Pernambuco	Decreto nº 45.801/18
Piauí	Decreto nº 17.691/18
Rio de Janeiro	Portarias SSER nº 148/18, 149/18, 150/18 e 154/18 e Resolução SEFAZ nº 231/18
Rio Grande do Sul	Decretos nº 53.898/18, 53.912/18, 53.963/18, 53.964/18, 53.971/18, 53.972/18, 53.987/18 e 53.988/18
Rio Grande do Norte	Portaria nº 22/18
Rondônia	Decreto nº 22.699/18
Roraima	Portaria nº 254/18
Santa Catarina	Decreto nº 1.555/18
São Paulo	Decreto nº 63.320/18
Sergipe	Decreto nº 30.992/18
Tocantins	Decreto nº 5.793/18

Fonte: Carvalho e Martinelli (2020, p. 935).

Após uma varredura da legislação acima descrita foi possível selecionar os estados em condições de participar do quase experimento sem contaminação, ou seja, implementaram política de atração de investimento em um momento posterior ao período pré-intervenção e avaliação¹⁶ deste experimento. Cabe esclarecer que não

¹⁵ Não abrange publicações extemporâneas.

¹⁶ Considerando a avaliação do primeiro título, PRODECON.

foi realizado nenhum juízo de valor a respeito dos normativos apresentados visando ampliar o leque de exclusão do pool de doadores.

Quadro 1 – Avaliação do Pool de Doadores Potenciais

UF	PROGRAMA DE BENEFÍCIO FISCAL VISANDO ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS	POOL DOARES
Acre	Programa de Incentivo Tributário para Empresas, Cooperativas e Associações de Produtores dos Setores Industrial, Agroindustrial, Florestal, Extrativo-Vegetal e Industrial Turística do Estado do Acre, Lei nº 1.358 de 29 de dezembro de 2000	SIM
Alagoas	Programa de Desenvolvimento Integrado do Estado de Alagoas – PRODESIN - Lei nº 5671 de 01 de fevereiro de 1995.	NÃO
Amapá	Concessão de benefício fiscal nas modalidades de redução de base de cálculo e crédito presumido do ICMS, destinados ao setor produtivo do Estado Lei 775 de 2003	SIM
Amazonas	ZONA FRANCA DE MANAUS	NÃO
Bahia	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA Lei 6335 de 01 de novembro de 1991	NÃO
Ceará	Fundo de Desenvolvimento Industrial do CEARÁ – FDI Lei 10.367 de 13 de dezembro de 1979	NÃO
Espírito Santo	Comitê Técnico para o Fomento da Indústria Automobilística Lei 9906 de 12 setembro de 2012 Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo - INVEST-ES - Lei 10550 de 01 de julho de 2016	SIM
Goiás	Fomento à Industrialização do Estado de Goiás - FOMENTAR. Lei 9489 de 31 de julho de 1984	NÃO

Mato Grosso	Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Estado de Mato Grosso – PRODEIC - Lei 7958 de 2003	SIM
Mato Grosso do Sul	Política de desenvolvimento industrial do Estado de Mato Grosso do Sul - Lei 1239 de 19 de dezembro de 1991	NÃO
Maranhão	Programa de Incentivo às Atividades Industriais e Tecnológicas no Estado do Maranhão – PROMARANHÃO, criado pela Medida Provisória nº 66, de 27 de novembro de 2009, convertida na Lei nº 9.121, de 4 de março de 2010 - DECRETO Nº 26.689 DE 30 DE JUNHO DE 2010	SIM
Minas Gerais	Programa de Apoio à Implantação de Empreendimentos Industriais Estratégicos - PROE-Indústria - Decreto 40848 de 30 de dezembro de 1999	SIM
Pará	Tratamento tributário aplicável às indústrias em geral e às centrais de distribuição de mercadorias instaladas em território paraense e habilitadas no Programa Movimento de Atração de Empresas - M.A.E. Lei nº 6.913, DE 3 DE OUTUBRO DE 2006	SIM
Paraná	Programa Paraná Competitivo Decreto 630 de 24 de fevereiro de 2011	SIM
Paraíba	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba – FAIN Lei nº 4856 de 29 de julho de 1986.	NÃO
Pernambuco	Programa de Desenvolvimento de Pernambuco – PRODEPE Lei nº 11675 de 11 de outubro de 1999.	SIM
Piauí	Incentivo fiscal, relativo ao ICMS às empresas responsáveis por empreendimentos industriais ou agroindustriais Lei nº 4.859 de 27 de agosto de 1996.	NÃO
Rio Grande do Norte	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Norte – PROADI - Lei nº. 7.075, de 17 de novembro de 1997.	NÃO

Rio Grande do Sul	Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul Decreto Legislativo 8.247, de 18.12.1996 Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul - FOMENTAR.RS - Lei 10.895, de 26 de dezembro de 1996	NÃO
Rio de Janeiro	Programa de Atração de Investimentos Estruturantes – RIOINVEST Decreto 23012 de 26 de março de 1997	NÃO
Rondônia	Programa de Incentivos Tributários para implantação e ampliação ou modernização de empreendimentos industriais no Estado de Rondônia - Lei Complementar nº 186, de 21 de julho de 1997	NÃO
Roraima	Política de Incentivos Fiscais e Extrafiscais – Lei nº 075 de 12 de julho de 1994	NÃO
Santa Catarina	Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC Lei Nº 13.342, de 10 de março de 2005	SIM
São Paulo	Programa de Incentivo ao Investimento pelo Fabricante de Veículo Automotor – Pró-Veículo. Decreto 53.051 de 2008 Indústria Naval/Infraestrutura Portuária – Decreto 48.115 de 2003 Desenvolvimento Industrial e Agropecuário, Programa Habitacional e outros – Decreto 48.112 de 2003	SIM
Sergipe	O Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial (PSDI), Lei Estadual 3.140/1991	NÃO
Tocantins	Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins – PROSPERAR – Decreto nº 1.768, de 12 de junho de 2003	SIM

Fonte: Carvalho e Martinelli (2020, p. 935).

As unidades que adotam uma intervenção semelhante à adotada pela unidade de interesse não devem ser incluídas no pool de doadores porque são afetadas pela intervenção de forma muito semelhante à unidade de interesse (ABADIE, 2021, p. 409).

3.1.1.2 Entrada de Dados

Utilizando a modelagem prescrita para o método de controle sintético, Abadie (2021), ao estudo de caso, Distrito Federal, a unidade afetada pela intervenção, como sendo ($j = 1$), o “pool de doadores” como conjunto de comparações potenciais, $j = 2, \dots, j + 1$, unidades não tratadas e não afetadas pela intervenção, Quadro 2 – Avaliação do Pool de Doadores Potenciais. Os dados abrangem períodos T, 1985 até 2003, e que os primeiros períodos T0 são anteriores à intervenção plena, 1985 a 1992.

Utilizando a modelagem prescrita para o método de controle sintético, Abadie (2021), ao estudo de caso, Distrito Federal, a unidade afetada pela intervenção, como sendo ($j = 1$), o “pool de doadores” como conjunto de comparações potenciais, $j = 2, \dots, j + 1$, unidades não tratadas e não afetadas pela intervenção, Quadro 2 – Avaliação do Pool de Doadores Potenciais. Os dados abrangem períodos T, 1985 até 2003, e que os primeiros períodos T0 são anteriores à intervenção plena, 1985 a 1992.

Para cada unidade, j , e tempo, t , será observado o resultado, $ICMS_{jt}$. Para cada unidade, j , observa-se um conjunto de k preditores do resultado, $X_{1j}, \dots, X_{kj}$. Os $k \times 1$ vetores $X_1, \dots, X_{J+1}$ contêm os valores dos preditores para as unidades $j = 1, \dots, J + 1$, respectivamente. A matriz $k \times J$, $X_0 = [X_2 \dots X_{J+1}]$, coleta os valores dos preditores para as unidades J não tratadas. Para cada unidade, j , e período, t , será definido $\widehat{ICMS}_{1t}^N$ como a resposta potencial sem intervenção. Para a unidade afetada pela intervenção, $j = 1$, e um período pós-intervenção, $t > T_0$, define-se $ICMS_{1t}^I$ como a resposta potencial da intervenção.

Então o efeito da intervenção na unidade tratada, Distrito Federal, no período pós-intervenção será definido como a diferença entre:

$$ICMS_{1t}^I - \widehat{ICMS}_{1t}^N = GAP \widehat{ICMS}_{1t}$$

A variável estimada, $\widehat{ICMS}_{1t}^N$, provém do ajuste do vetor de pesos, W , sendo:

$$\widehat{ICMS}_{1t}^N = \sum_{j=2}^{j+1} w_j * ICMS_{jt}$$

A partir do painel de dados com as k variáveis preditoras do resultado (i) PIB Estadual-Industrial, (ii) consumo de energia urbana, (iii) consumo de energia industrial; variável de resultado (iv) ICMS para a região tratada, DF, e 12 unidades doadoras do pool, no período pré-intervenção, 1985 a 1992, a reprodução do algoritmo disponível no manual elaborado por Hainmueller e Diamond (2022, p. 9) para o pacote de funções Synth do software estatístico RSTUDIO foi possível calibrar os pesos que identificam a região sintética para estimar o $\widehat{GAPICMS}_{1t}$.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Utilizando o pacote de funções Synth do software estatístico RSTUDIO que busca ajustar a razão do erro médio quadrático da previsão para o período pré-tratamento, definido como MSPE ou RMPSE (mean square prediction error).

Assim, Tabela 4 apresenta o valor de ponderação da variável de resultado do grupo tratado, arrecadação de ICMS no DF, no período pré-intervenção com os respectivos pesos, sendo 48.1% PIB industrial, 51.6% Consumo de energia elétrica industrial e 0.3% Consumo de energia elétrica residencial.

Tabela 4 – Contribuição das Variáveis Preditoras - Pesos

	v.weights
pib_ind	0.481
consumo_eeind	0.516
consumo_res	0.003

Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio

A Tabela 5 apresenta a ponderação de cada Estado da Federação visando a definição da unidade sintética, nesta situação, o DF sintético representa uma combinação de 72.8% Mato Grosso, 26% Tocantins, 0.2% Maranhão, 0.1% Paraná, 0.2% Amapá, 0.1% Minas Gerais, 0.2% Pará, 0.2% Pernambuco e 0.1% Santa Catarina.

Tabela 5 – Pool de Doares - Pesos

w.weights	unit.names
0.002	ES
0.002	MA
0.001	PR
0.000	SP
0.002	AP
0.728	MT
0.001	MG
0.002	PA
0.002	PE
0.000	AC
0.001	SC
0.260	TO

Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

Abadie et al (2015 p. 496) “O método de controle sintético é selecionado como a média ponderada de todas as unidades de comparação potenciais que melhor se assemelham as características do caso de interesse”.

A Tabela 6 apresenta o pareamento entre as unidades, o DF real, que possui a política de benefícios fiscais e o DF sintético, que não possui política de benefícios fiscais.

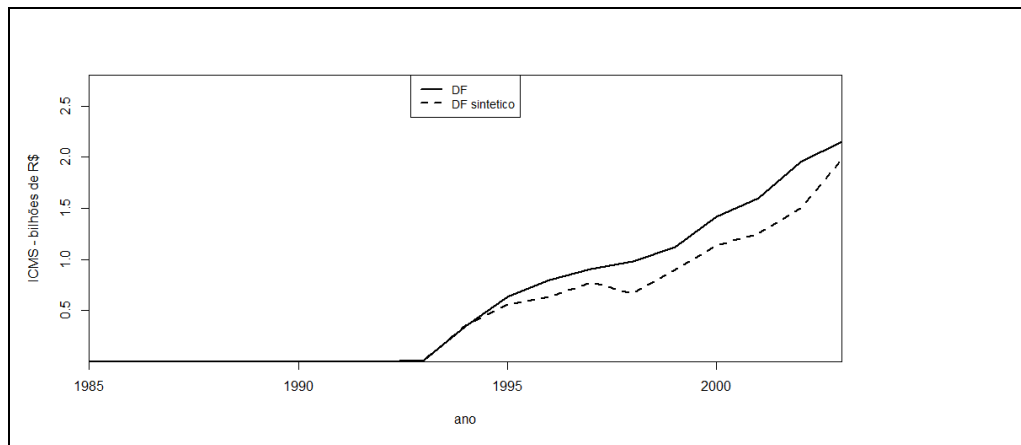
Tabela 6 – Pareamento das Variáveis Preditoras - Unidade Tratada x Unidade Sintética

Resultados		
Treated	Synthetic	Sample Mean
1,482,216.000	1,559,805.000	41,276,919.000
179,338.100	191,147.600	5,907,136.000
674,252.800	381,434.300	2,196,917.000

Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

Não ocorreu um ajuste perfeito das variáveis conforme preconizado pelo método. Provavelmente devido a grande diferença de valor entre média da amostra e da unidade tratada. O Distrito Federal enquanto unidade federativa possui competência cumulativa de estados e municípios, portanto, um ente diferenciado de todos os demais.

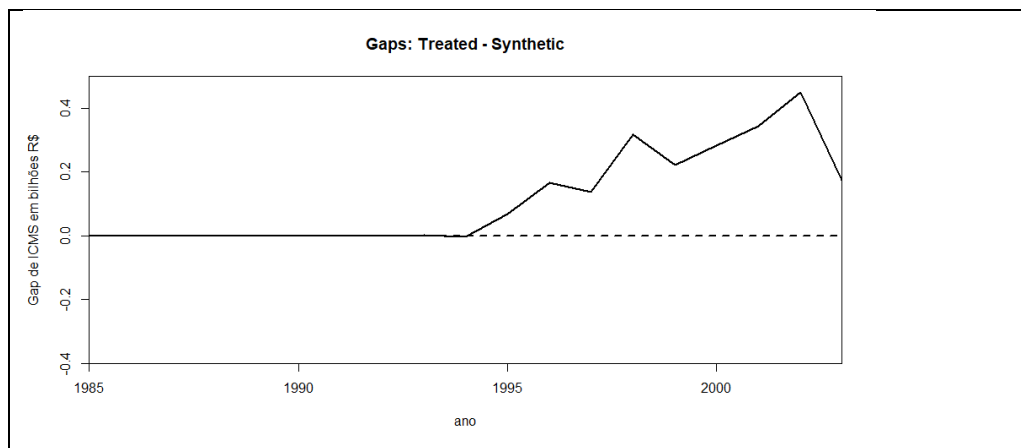
Gráfico 2: Tratado x Controle



Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

O Gráfico 2 representa a comparação entre DF real versus DF sintético na variável de resultado considerada, arrecadação de ICMS. A curva do DF sintético encontra-se abaixo da curva do DF real, indicando que uma ganho de arrecadação em decorrência dos investimentos privados realizados que representam o tratamento realizado na economia do Distrito Federal.

Gráfico 3 – Resultado Efetivo da Política, “GAP”



Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

O Gráfico 3 representa um recorte da diferença, ou seja, o resultado da avaliação. Observa-se que houve uma irregularidade nos resultados, entretanto, estes detalhes bem como o valor do GAP serão avaliados na seção Análise e interpretação dos dados.

Abadie (2021, p. 402) sugere o uso de um método para determinação da inferência, desenvolvido por meio da randomização do tratamento para cada unidade do pool, e posterior cálculo para ajustar a razão do erro médio quadrático da previsão para o período pré e pós-tratamento, definido como razão MSPE ou RMPSE (ratio of mean square prediction error).

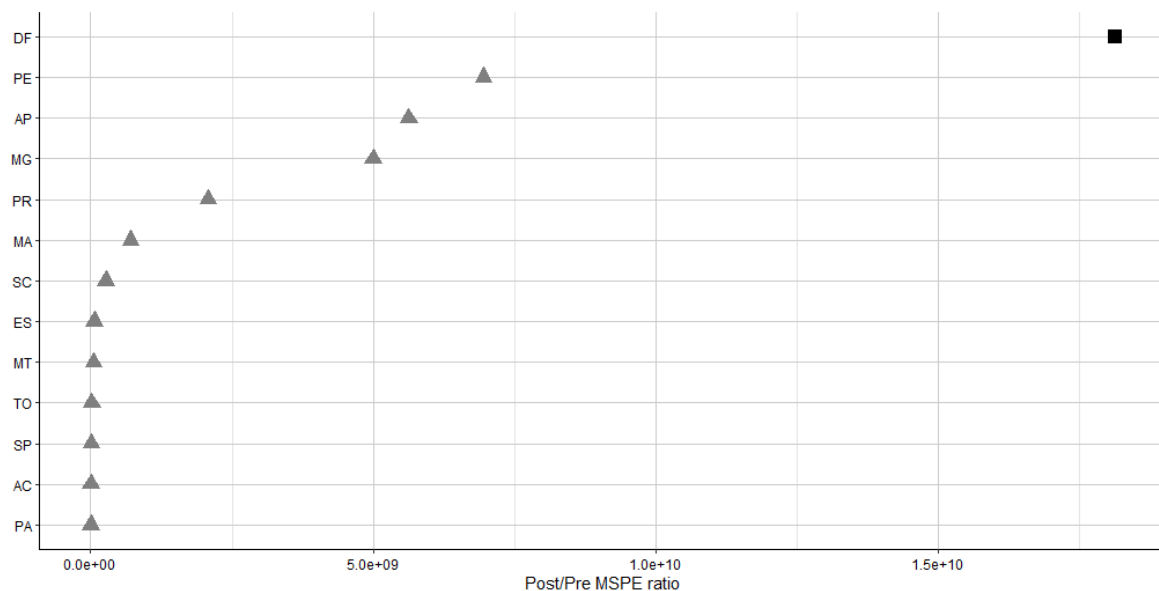
Abadie et al (2015, p. 499) baseiam-se na confiança de que uma unidade tratada não pode apresentar impacto inferior a uma unidade não tratada. Assim, o efeito do tratamento é considerado significativo quando sua magnitude é extrema em relação às unidades doadoras.

Nesse sentido, a inferência do contrafactual produzido foi realizada por meio de testes falsos ou placebos no espaço utilizando o software estatístico RSTUDIO, pacote de funções SCtools manual elaborado por Silva (2022) cuja conferência se desenvolve de forma gráfica seja pela razão MSPE ou histograma.

Por fim, Abadie et al (2015, p. 495) apresentam a construção do valor de P a partir da proporção de unidades (placebos e tratadas) que tem uma proporção igual ou superior à da unidade tratada.

Dessa forma, os gráficos 4 e 5 representam teste placebo no espaço.

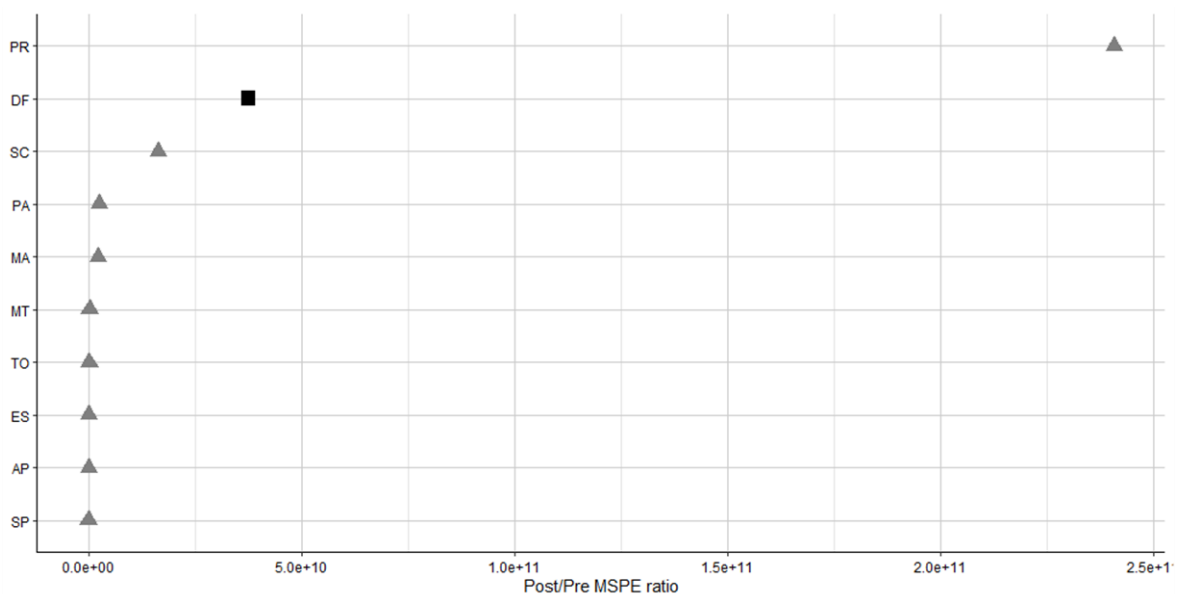
Gráfico 4 – MSPE pós/pré-Intervenção – 1993 a 1999



Fonte: Resultado pacote SCtools Rstudio

Assim, no período 1993 a 1999 ocorreu um valor de $P = 1/12 = 8,3\%$.

Gráfico 5 – MSPE pós/pré-Intervenção – 2000 a 2003



Fonte: Resultado pacote SCtools Rstudio

Assim, no período 2000 a 2003, valor de $P = 1/9 = 11,1\%$.

Tabela 7 – Tabulação dos Resultados

Resultados	Ano	GAP de ICMS em R\$
1º ano da avaliação	1993	705
2º ano da avaliação	1994	-3 mil
3º ano da avaliação	1995	68 mil
4º ano da avaliação	1996	166 mil
5º ano da avaliação	1997	136 mil
6º ano da avaliação	1998	316 mil
7º ano da avaliação	1999	223 mil
8º ano da avaliação	2000	282 mil
9º ano da avaliação	2001	343 mil
10º ano da avaliação	2002	450 mil
11º ano da avaliação	2003	175 mil

Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

No ano de 1997, o IPEDATA não publicou as variáveis preditoras, consumo de energia elétrica residencial e consumo de energia elétrica industrial. Nessa situação, o algoritmo do pacote Synth reporta a utilização do argumento $ra.rm = TRUE$ que significa a construção de um valor médio estimado para este ponto, visando a manutenção da observação.

No ano de 1999, Vieira (2018, p. 65) relata a emissão do Termo de Acordo nº 1 de 1998 que concedeu benefício fiscal para determinada empresa do setor atacadista entretanto ocorreu impugnação judicial sendo o benefício suspenso em momento posterior e na sequência dos fatos, ocorreu publicação do Decreto nº 20.332, de 17 de junho de 1999 que institui uma sistemática de apuração do ICMS diferenciada para o setor atacadista no Distrito Federal e consoante inciso I do artigo 2º a fruição do benefício teve como requisito possuir pelo menos 1 ano de domicílio fiscal no DF. Assim, é possível que algumas empresas foram atraídas no ano anterior, 1998, devido ao movimento inicial do termo de acordo nº 1 de 1998, provocando um aumento de arrecadação fora do padrão esperado e considerando que a nova sistemática de apuração produziu redução da carga tributária, ocorreu uma redução de arrecadação no seguinte, ano de 1999.

Reavaliando o pool de doadores construído, em dezembro de 2000, o Acre publicou Programa de Incentivo Tributário, em dezembro de 1999, Minas Gerais publicou PROE-Industria e outubro de 1999, Pernambuco publicou PRODEPE-Programa de Desenvolvimento de Pernambuco. Assim, precisam ser excluídos do pool de doadores para do período de 2000 a 2003 (PRO-DF I), permanecem no pool Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, totalizando apenas 9 unidades.

A partir do ano de 2004, Amapá, Mato Grosso, São Paulo e Tocantins também adotaram política semelhante, portanto, registra-se o acirramento total da guerra fiscal entre os Estados da Federação.

4.2 Discussão

As conclusões apresentadas neste artigo visam ao preenchimento de uma lacuna quanto à quantificação do impacto das políticas desenvolvimentista no Distrito Federal no tocante a variável arrecadação de ICMS em relação ao Distrito Federal sem a implementação da política, ou seja, o contrafactual.

Considerando que a implementação deste tipo de política ocorre via benefício fiscal por meio de renúncia fiscal aos cofres públicos do Distrito Federal, acredita-se que os

resultados e as conclusões desta pesquisa poderão fornecer subsídios, conhecimentos e uma prestação de contas à sociedade deste tipo de política pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste estudo, percebeu-se que, ao contrário do que possa parecer aos participantes, o Projeto não tem o propósito de avaliar a efetividade dos programas de integridade, embora tenha a capacidade de identificar a existência dos elementos aptos à implementação de um programa de integridade efetivo.

Não obstante as limitações identificadas no curso da pesquisa, especialmente o sigilo de alguns dados e a escassez de tempo, entende-se que os objetivos propostos foram atingidos. Fica a sugestão, para estudos posteriores, sobre casos de sucesso na implementação do programa de integridade, a partir das considerações da CGU. Fica, ainda, a sugestão para se pesquisar os motivos da inconstância identificada nos participantes no Projeto.

Como, até a conclusão deste estudo, não foi disponibilizado o relatório de execução da edição 2020-2021 do Projeto, não há como avaliar se alguma das sugestões apresentadas já foram observadas ou se algum outro aspecto veio a ser destacado em função dos últimos resultados obtidos, sendo certo que a implementação de quaisquer das sugestões fica condicionada à efetiva possibilidade de sua execução pela CGU, em razão de questões operacionais (quadro de pessoal, tempo, etc), cujos dados não são do conhecimento do autor. Espera-se, assim, que as observações realizadas possam contribuir para o aperfeiçoamento do Projeto, com vistas a maximizar suas potencialidades no fomento à adoção de boas práticas de integridade.

6. REFERÊNCIAS

ASSIS, Simone Gonçalves de. (org.) **Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselho dos direitos da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Sergio Arouca, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT ISO 37001: Sistemas de gestão antissuborno — Requisitos com orientações para uso. Rio de Janeiro: ABNT, 2017, ISBN 978-85-07-06833-4.

_____. ABNT ISO 37301: Sistemas de gestão de compliance – Requisitos com orientações para uso. Rio de Janeiro: ABNT, 2021, ISBN 978-85-07-08514-0.

BRASIL. Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm > Acesso em 20 mar. 2021.

_____. Decreto n. 11.129, de 11 de julho de 2022. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília: Presidência da República. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11129.htm > Acesso em 15 jul. 2022.

_____. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm > Acesso em 28 jul. 2021.

_____. União. Controladoria-Geral da União. Acordo de Cooperação n. 21/2010: Acordo de cooperação que entre si celebram a União, por meio da Controladoria-Geral da União, e o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Brasília, DF: CGU, 9 dez 2010, DOU n. 249, 29 dez 2010, Seção 3, p. 3.

CGU. Considerações gerais sobre a avaliação.pdf. Brasília: CGU, 2020a, Disponível em < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/relatorios-de-avaliacao/2018-2019/consideracoes-gerais-sobre-a-avaliacao.pdf/view> > Acesso em 20 fev 2022.

_____. Considerações Gerais Sobre a Avaliação - Pró-Ética 2020-2021.pdf. Brasília: CGU, 2022a. Disponível em < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/relatorios-de-avaliacao/2020-2021/consideracoes-gerais-sobre-a-avaliacao-pro-etica-2020-2021.pdf/view> > Acesso em 20 fev 2022.

_____. Empresa Pró-Ética. Brasília: CGU. [2021a]. Disponível em < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica> > Acesso em 16 jan. 2022.

_____. Estatísticas. Brasília: CGU. [2021b]. Disponível em < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/pro-etica-em-numeros#d> > Acesso em 30 out. 2021.

_____. Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas. Brasília: CGU, 2015. Disponível em < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf> > Acesso em 20 mar 2021.

_____. Regulamento Empresa Pró-Ética 2016. Brasília: CGU, 2016.

_____. Regulamento Empresa Pró-Ética 2017. Brasília: CGU, 2017.

_____. Regulamento Empresa Pró-Ética 2018-2019. Brasília: CGU, 2018.

_____. Regulamento Empresa Pró-Ética 2020-2021. Brasília: CGU, 2020b.

_____. Relatório Pró-Ética 18-19.pdf. Brasília: CGU, 2020c. Disponível em < <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/empresa-pro-etica/relatorios-de-avaliacao/2018-2019/relatorio-pro-etica-18-19.pdf/view> > Acesso em 20 fev 2022.

_____. Diretoria de Promoção da Integridade. Solicitação de acesso à informação: NUP 00106.000612/2022-38. Brasília: CGU, 2022b.

_____. Diretoria de Promoção da Integridade. Solicitação de acesso à informação: NUP 00106.011054/2022-36. Brasília: CGU, 2022c.

GIOVANINI, W. Programa de Compliance e Anticorrupção: Importância e elementos essenciais. In: PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018a. p. 53-70. ISBN 978-85-450-0473-8.

_____. Mecanismo de Integridade ou uma arma para proteção? In: PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018b. p. 71-87. ISBN 978-85-450-0473-8.

_____. Compliance: a excelência na prática. 2. Ed. São Paulo: 2019.

IBGE. Demografia das Empresas e Estatísticas de Empreendedorismo. Brasília: IBGE, [2019]. Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/22649->

demografia-das-empresas-e-estatisticas-de-empreendedorismo.html > Acesso em 27 jul 2022.

INSTITUTO ETHOS (ETHOS). Signatárias do Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção. São Paulo: ETHOS, 2022. Disponível em < <https://www.ethos.org.br/conteudo/signatarios-do-pacto-empresarial-pela-integridade-e-contra-corrupcao/> > Acesso em 21 set 2022.

KIM, S. J.; MUZZI, R.; FALCETTA, G.; LONGO, T. T. Compliance em empresas estatais. Padrões internacionais e legislação brasileira. In PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 149-182. ISBN 978-85-450-0473-8.

LASSANCE, A. Análise "ex ante" de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: Ipea, Texto para Discussão. Maio de 2022. (Publicação Preliminar). Disponível em < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/220516_71203_publicacao_preliminar_lassance_analise_ex_ante_guia_metodologica.pdf > Acesso em 3 jul 2022.

LIMA, A. J. A. V. Programa de compliance no Direito Administrativo Sancionador. In OLIVEIRA, J. R. P. (Coord.) Direito Administrativo Sancionador – Estudos em homenagem ao Professor Emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 438-452.

NEVES, E. C. Compliance anticorrupção: como implementar um programa. In SOUZA, J. M.; QUEIROZ, R. P. (Org.) Lei Anticorrupção e Temas de Compliance. 2. Ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 475-491.

RIBEIRO, M. A. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SANGOI, J. M. Compliance: Ética, governança corporativa e a mitigação de riscos. Orientador: José Tadeu Neves Xavier. 2018. 143 f. Dissertação (mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Porto Alegre, 2018. Disponível em < <https://fmp.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/Juliano-Mirapalheta-Compliance.pdf> > Acesso em 4 abr. 2021.

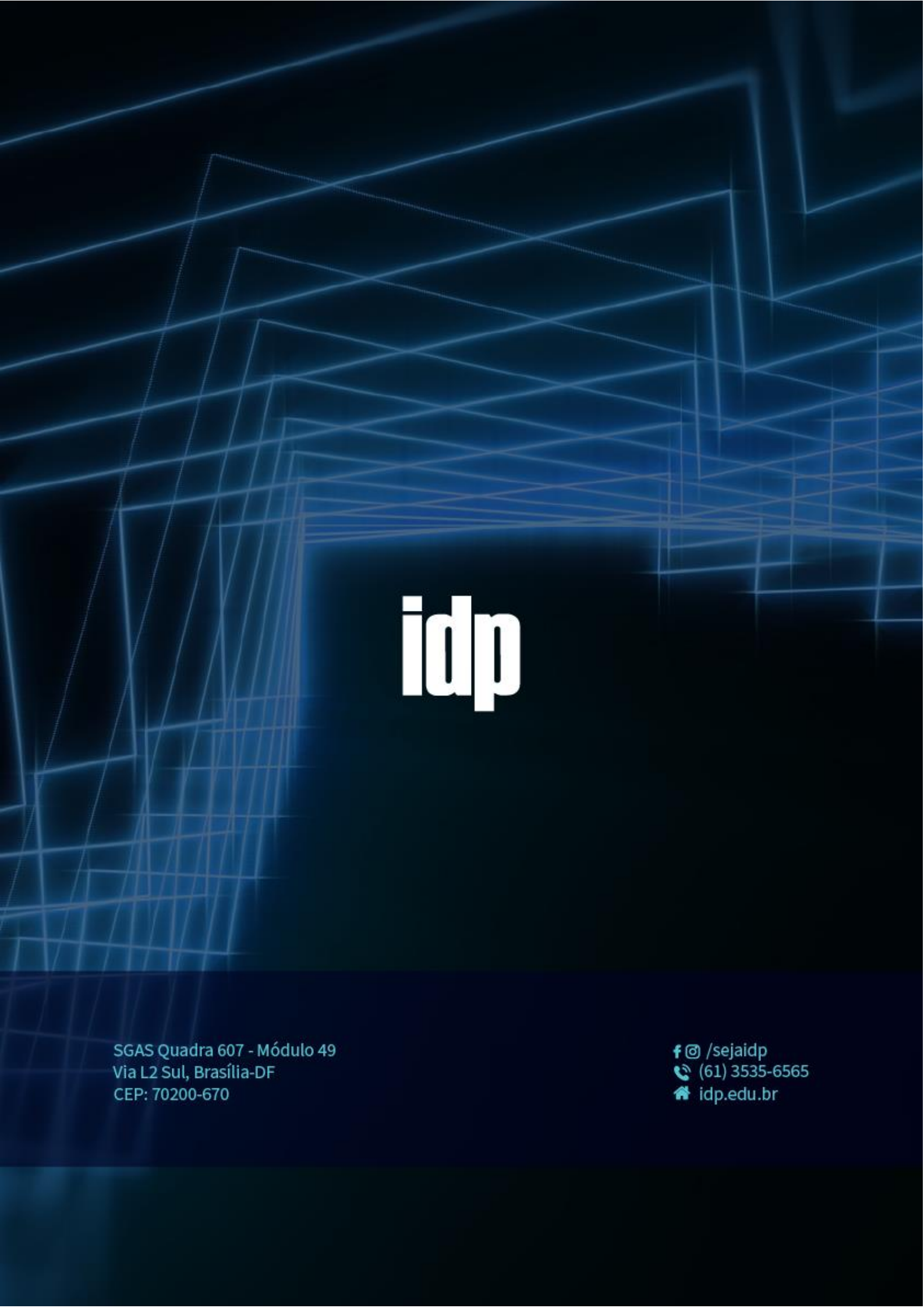
SOARES, M. H. S. O programa de integridade no contexto da Lei Anticorrupção. In Boletim de Economia Empírica. Vol. II, n. 9, set 2021, p. 18-39. ISSN: 2675-3391 Disponível em < <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/6033/2409> > Acesso 12 out 2021.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI). What is corruption? [Berlin] [2022] Disponível em <<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>> Acesso 1 mar 2022.

VIOL, D. M. Programas de integridade e combate à corrupção – Aspectos teóricos e empíricos a multiplicação do compliance anticorrupção no Brasil. São Paulo: Almedina, 2021.

ZANELLA, L. C. H. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

ZENKNER, M. O papel do setor privado na promoção da integridade nos negócios. In: PAULA, M. A. B; CASTRO, R. P. A. (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 89-119. ISBN 978-85-450-0473-8.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br