



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos
Coordenação-Geral de Avaliação de Fundos e Incentivos Fiscais**

OFÍCIO Nº 13/2021-CGAVI/DGFAI

Belém, 23 de dezembro de 2021.

Ao Senhor
DIEGO ANTÔNIO LINK
Diretor do Departamento de Instrumentos Financeiros e Inovação
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SGAN 906, Ed. Celso Furtado, 1º andar, sala 115
70790-060 - Brasília/DF

Assunto: Resposta ao Ofício nº 41/2021/DEIFI/SFPP-MDR

Senhor Diretor,

1. Faço referência ao Ofício nº 41/2021/DEIFI/SFPP-MDR, recebido na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM em 16/12/2021, que solicitou o encaminhamento ao Ministério do Plano de Trabalho da Sudam com os projetos de avaliação a serem contratados, nos termos da Portaria nº 3.145/2019, discriminados por tema, objetivo, metodologia e cronograma do projeto, incluindo as datas de apresentação dos resultados.
2. Sobre o assunto informamos que a SUDAM não realizará contratações de avaliações para os incentivos fiscais para os anos de 2021 a 2023, em razão da ausência de disponibilidade financeira e orçamentária para essa finalidade.
3. Desta forma, as avaliações dos incentivos fiscais serão conduzidas pela equipe técnica da CGAVI/DGFAI. O plano de trabalho para a avaliação dos incentivos fiscais no período em questão, consta no documento anexo a este Ofício.

Atenciosamente,

RÓGER ARÁUJO CASTRO
Diretor de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos

Anexos: Proposta de Plano de Trabalho para realização da Avaliação dos incentivos fiscais - SEI nº 0397112

Documento assinado eletronicamente por **Róger Araújo Castro, Diretor**, em 28/12/2021, às 12:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[http://sei.sudam.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.sudam.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

informando o código verificador **0396032** e
o código CRC **1A2DF5CB**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 59004.002679/2021-17

SEI nº 0396032

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA
AMAZÔNIA**

Proposta de Plano de Trabalho para realização da Avaliação
dos Resultados decorrentes da fruição dos incentivos fiscais
sob gestão da SUDAM em cumprimento à Portaria Nº
3.145/2019.

Belém,
Dezembro 2021

INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento econômico não acontece de maneira aleatória, e muito menos ocorre de maneira igual em todas as partes do planeta. Boa parte das teorias sobre Desenvolvimento Regional converge para a concepção de desenvolvimento econômico a partir do crescimento da atividade industrial, da necessidade do planejamento estatal e da concessão de estímulos à atividade produtiva.

Dentro de uma concepção histórica destaca-se que até a Segunda Guerra Mundial o principal foco dos países e de suas empresas estava centrado no Crescimento Econômico, entendido esse como o aumento da atividade econômica, da produção e da riqueza. Após esse período, o crescimento econômico passou a não ser mais significativo quando visto de forma isolada, e, portanto constatou-se que o incremento da produção deveria ser acompanhado de melhorias na qualidade de vida da população, o que resultou em uma nova concepção do conceito de Desenvolvimento Econômico.

Ao longo de décadas, a complexidade e diversidade das regiões brasileiras é marcante e persistente. Com o objetivo de modificar essa realidade e dotar as regiões brasileiras de uma maior homogeneização em termos de desenvolvimento econômico, o Governo Federal desde a década de 60, implementa e gerencia políticas públicas para a promoção do desenvolvimento regional, notadamente, para as regiões Norte e Nordeste.

Mais recentemente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 2007, tem o objetivo de fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, por meio da agregação de valor e diversificação econômica e da convergência de indicadores das regiões menos favorecidas para a média nacional.

Para a Amazônia Legal, a PNDR está assentada em três instrumentos: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os Incentivos Fiscais (IF).

A gestão dos instrumentos da PNDR, ao conceder condições diferenciadas para a instalação, modernização, diversificação e ampliação de empreendimentos na região, pode favorecer o crescimento da atividade econômica, gerando novos postos de trabalhos, proporcionando uma maior circulação de renda e aquecendo a demanda da sociedade por bens e serviços. À proporção que esse fenômeno ocorre, um ciclo virtuoso é estimulado na economia, permitindo melhoria na qualidade de vida da população, o que configura o desenvolvimento econômico e social da região.

Apesar do montante de recursos destinados aos instrumentos da PNDR na Amazônia Legal serem relativamente expressivos, nota-se que o Produto Interno Bruto da região pouco alterou ao longo do tempo, ficando entre 8 e 9% do PIB Nacional.

Observa-se ainda que nenhum dos nove Estados da Amazônia Legal possui IDHM melhor que o auferido para o Brasil e que, portanto, pode-se concluir preliminarmente que a população Amazônica ainda vive em condições inferiores à condição de vida do brasileiro, carecendo de melhores indicadores socioeconômicos, insinuando, portanto, para a necessidade de uma

melhor gestão dos instrumentos da PNDR fins de desencadear uma maior efetividade da política pública.

No Brasil há pouco mais de duzentas formas de gastos tributários concedidos pelo Governo Federal e administrados pela Receita Federal do Brasil (RFB) que visam estimular setores econômicos e tornar mais efetivas as políticas públicas.

Entre as diversas formas de gastos tributários estão os incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, cuja lógica é reduzir os tributos ao setor produtivo em áreas de baixo desenvolvimento econômico relativo, de maneira a promover investimentos, gerar emprego, renda e assim contribuir para o desenvolvimento e redução das desigualdades entre as regiões brasileiras.

Os incentivos fiscais para o desenvolvimento regional não são um fenômeno novo na ação governamental brasileira. Eles foram instituídos nos anos 1960, logo após a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e no decorrer da sua história, foram fortalecidos nos anos 1970 com a criação do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) e do Nordeste (FINOR), foram duramente criticados e quase extintos nos anos 1990 e rearticulados nos anos 2000 e 2010.

Na legislação que se seguiu, os incentivos fiscais persistem na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE), dos quais são regulamentados pela medida provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001 e pela resolução CONDEL/SUDAM nº 65, de 29 de dezembro de 2017, cujos setores prioritários de concessão foram definidos pelo Decreto nº 4.212/2002 (SUDAM) e nº 4.213/2002 (SUDENE).

Os empreendimentos entendidos como prioritários para o desenvolvimento regional e que poderiam ser beneficiados foram definidos pelo art. 2º do Decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002, conforme a seguir:

- I) Infraestrutura;
- II) Turismo;
- III) Agroindústria;
- IV) Agricultura irrigada;
- V) Indústria extractiva de minerais metálicos;
- VI) Indústria de transformação: têxtil, bioindústria, fabricação de máquinas e equipamentos; minerais não-metálicos, metalurgia, siderurgia e mecânico; químicos (exclusive de explosivos) e petroquímico, materiais plásticos, celulose e papel, madeira, móveis e artefatos de madeira, alimentos e bebidas e material descartável;
- VII) Eletroeletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, exclusive de quatro rodas, componentes e autopeças;
- VIII) Indústria de componentes (microeletrônica);
- IX) Embalagens e acondicionamentos;
- X) Produtos farmacêuticos;
- XI) Brinquedos;
- XII) Produtos óticos;

XIII) Relógios.

Em 2005, a lei nº 11.196/2005 inseriu nos incentivos a depreciação acelerada e os descontos de crédito para PIS/PASEP e COFINS. O atual Regulamento, que sistematiza as modalidades e critérios de concessão na área de abrangência da SUDAM, está explicitado na Resolução nº 65/2017/CONDEL/SUDAM.

As empresas que desejam acessar os incentivos, necessariamente devem apresentar projetos produtivos nas regiões-alvo, que podem ser de implantação, ampliação, modernização e diversificação, cujas modalidades que podem ser usufruídas são: a) redução fixa de 75% do imposto de renda para pessoa jurídica (IRPJ); b) isenção de IRPJ na fabricação de itens contidos no programa de inclusão digital do governo federal, e; c) reinvestimento de 30% do IRPJ.

DA AVALIAÇÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS

Por se tratar de uma política de desenvolvimento regional, avaliar os resultados da política de incentivos fiscais sobre o IRPJ é fundamental para levantar evidências sobre o desempenho da política pública, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Conforme demonstrado no histórico, a política de incentivos fiscais para a região amazônica está em vigor desde os anos 70, o que a caracteriza como uma política já madura e em execução há muito tempo, sendo que seus objetivos projetados já tiveram um bom tempo para serem realizados.

Nesse contexto, é importante destacar qual o enfoque metodológico pretendido das avaliações para os incentivos fiscais da SUDAM. Para Carvalho (2014), o tempo econômico assume duas formas, e de certo modo, associadas. A primeira é o tempo virtual que é o tempo calendário imaginado pelo agente no momento da tomada da decisão (ex ante) e a segunda é o tempo real que é o tempo calendário efetivado que transcorre entre a decisão e a manifestação dos resultados (ex post).

Segundo o autor, o tempo virtual, imaginado no momento da tomada de decisão do agente, é um tempo-cenário, produto da criação da mente humana, quanto aos resultados esperados, ainda que o tempo real dos acontecimentos e os resultados esperados sejam incertos, pois os resultados esperados no momento da tomada de decisão dos agentes (ex ante) são baseados em expectativas reais. O tempo real só se manifesta quando, decorrido algum tempo, os resultados verificados (ex post) se apresentam.

Segundo o Guia Prático de Análise Ex Ante a avaliação das políticas públicas deve começar no por meio da análise ex ante com o objetivo de verificar a possibilidade de se responder a um problema bem delimitado e pertinente. O Guia Prático de Análise Ex Post afirma que a análise ex post, ao incorporar técnicas de gerenciamento, permite acessar os pontos críticos de uma política pública, propondo aprimoramentos ou mesmo dizer se tal política deve ser suspensa ou substituída.

Nesse contexto, considerando que a política de incentivos fiscais já se encontra implantada há bastante tempo e seus resultados podem ser identificados com maior certeza, caso os dados

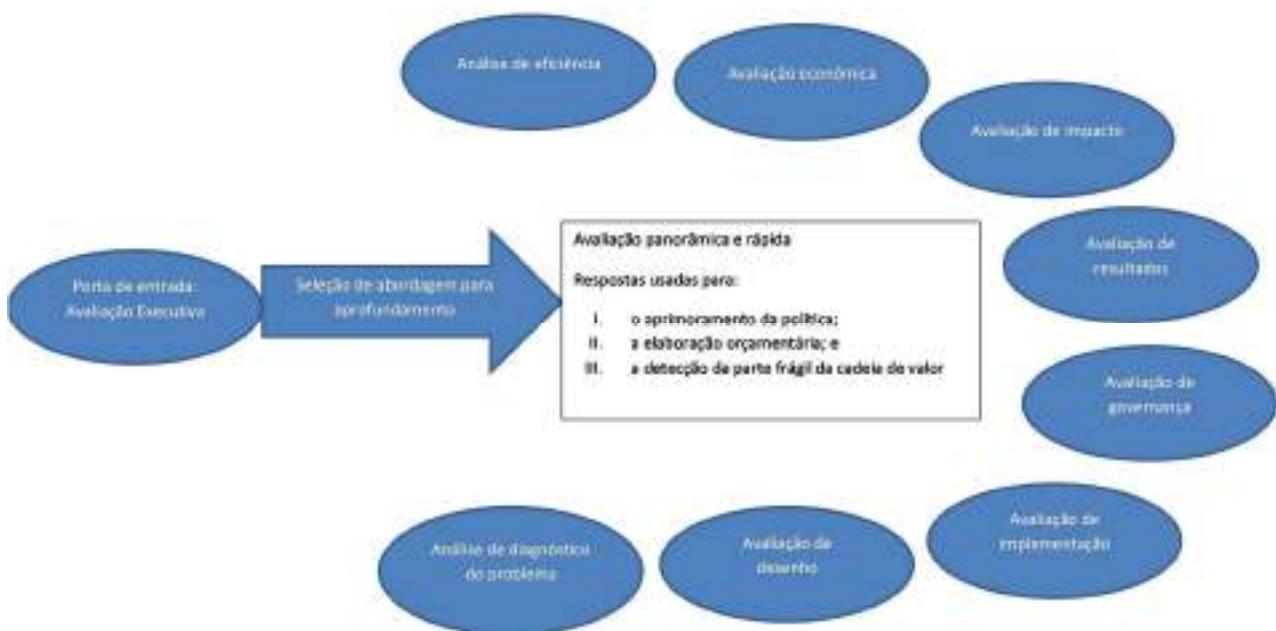
necessários para aferição desse resultado seja obtido pela SUDAM, o Plano de Trabalho de Avaliação para os Incentivos terá um enfoque voltado para uma metodologia ex-post.

A proposta da SUDAM para avaliação dos incentivos fiscais é a criação de um ciclo de avaliação, composto de três avaliações que abordam aspectos específicos da política de incentivos fiscais. A proposta de ciclo visa criar uma metodologia continua de avaliação, permitindo uma avaliação de diversos aspectos da política ao longo do tempo bem como estabelecer um prazo para coleta e estimar os dados necessários para a realização das avaliações.

É importante destacar que essa proposta de ciclo avaliativo é, em certos aspectos, similar a proposta feita pelo Ministério do Desenvolvimento Regional de alteração da Portaria Interministerial nº 07/2020, que dispõe sobre as diretrizes para as atividades de avaliação dos impactos econômicos e sociais decorrentes da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento (FNO). Na proposta do MDR, prevê um ciclo de avaliação para o FNO de quatro anos, onde devem ser feitas avaliações seguindo os critérios especificados na proposta de Portaria.

Por fim a proposta de ciclo de avaliação é condizente com a metodologia proposta pelo Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais da SUDAM, que é um dos itens que compõe o Plano de Trabalho apresentado ao TCU para atendimento ao Acórdão 4056/2020-TCU Plenário, que está em fase final de elaboração, com previsão de conclusão do documento final para fevereiro/2022.

A figura¹ abaixo procura ilustrar a metodologia proposta pela SUDAM:



¹ Fonte: Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex-post

O ciclo de avaliação proposto pela SUDAM tem início com a Avaliação Executiva que, de acordo com o Guia Prático de Análise Ex Post, essa avaliação permite de forma prática e rápida, identificar em qual elemento ou em qual processo da cadeia de valor da política há maior chance de aprimoramento.

Outro ponto importante que é levado em consideração pela SUDAM na elaboração dessa proposta é que já existem projetos de lei que fixam novo prazo para a aprovação de projetos beneficiados com incentivos fiscais de redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE. Como existe essa possibilidade de alteração dos normativos legais que regem atualmente os incentivos fiscais, a avaliação executiva da SUDAM pode colaborar com as discussões, indicando os eventuais gargalos legais que merecem aprimoramento, para melhor execução da política pública.

Conforme destacado no Guia Prático de Análise Ex Post, a partir dos resultados da avaliação executiva, outras abordagens de avaliação poderão ser desenvolvidas, aprofundando-se em um determinado componente da política. Embora a avaliação executiva ainda não tenha sido realizada pela SUDAM, um aspecto que deve ser avaliado pela Autarquia são os resultados alcançados pela política de incentivos fiscais, conforme determina a Portaria nº 3.145/2019, de 26/12/2019.

Desta forma, a avaliação que será feita pela SUDAM após a conclusão da avaliação executiva será a de Resultados. Essa opção se justifica pela metodologia proposta no Guia Prático de Análise Ex post bem como pela necessidade de obtenção de dados para a realização da avaliação, tanto das empresas incentivadas, quanto da Receita Federal do Brasil.

Por fim, a partir do diagnóstico da avaliação executiva, pode-se chegar à conclusão que é necessário o aprofundamento da avaliação em um ou mais pontos da política de incentivos, cabendo a CGAVI e a DGFAI a definição de qual é a mais prioritária para ser executada dentro do ciclo de avaliação. Essa análise também levará em conta a disponibilidade dos dados necessários bem como a possibilidade de obtenção. Assim, a última avaliação do ciclo de avaliação para os incentivos fiscais será uma entre os seguintes temas: Avaliação de Eficiência; Avaliação Econômica; Avaliação de Impacto; Avaliação de Governança; Avaliação de Implementação; Avaliação de Desenho; Avaliação de Diagnóstico do Problema.

DA AVALIAÇÃO EXECUTIVA

Conforme destacado anteriormente, o início do ciclo de avaliação dos incentivos pela SUDAM começará pela realização da avaliação executiva, que irá possibilitar ao final do processo, a identificação clara de pontos de aprimoramento na execução da política pública, bem como a necessidade de eventual avaliação mais aprofundada de tópicos específicos.

O objetivo principal da avaliação executiva é dispor de informações que apoiem a gestão da política pública. A expectativa é que com a realização dessa avaliação, seja possível a SUDAM identificar as fragilidades relacionadas, em especial no seu desenho, à sua gestão e implementação.

A importância dessa avaliação aumenta em razão do fato de existirem projetos de lei que visam ampliar novo prazo para aprovação de projetos beneficiados com os incentivos fiscais. Desta forma cria-se uma janela para que eventuais oportunidades de aprimoramento na política, identificadas por meio da avaliação executiva, sejam implantadas de maneira mais célere.

A avaliação executiva é um instrumento célere de avaliação que gera recomendações para a política, focada em analisar componente do modelo lógico que apresenta maior fragilidade. Avaliar uma mesma política pública utilizando várias abordagens, como as demonstradas no Guia Prático de Análise Ex Post, pode ser ineficiente e causar desperdício de recursos públicos. Assim, a partir do panorama geral traçado pela avaliação executiva é possível selecionar a abordagem de análise mais aprofundada e pertinente à situação da política de incentivos fiscais.

A estrutura geral da avaliação executiva tem uma característica mais descritiva, com perguntas-chave que podem subsidiar a elaboração da análise, para cada tema a ser abordado dentro da avaliação. A tabela² abaixo demonstra quais são as questões centrais que serão utilizadas para subsidiar a elaboração do texto descritivo para cada item. É importante ressaltar que essas questões deverão ser adaptadas à realidade da política de incentivos fiscais. Esse ponto será melhor definido no Manual de Avaliação de Incentivos Fiscais.

Tema	Questões Orientadoras Para Serem Respondidas
Descrição Geral	Nome e finalidade da política
	Quando a política foi instituída?
	A política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores? Em caso afirmativo, informar de quais políticas ela é derivada.
	Quais são as normas que definem a política?
	Quais são as instituições públicas e privadas que participam da execução da política?
Diagnóstico do Problema	Qual a abrangência territorial da política?
	Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema-alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?
	Identifique o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa interferir.
Desenho da Política	Apresentar hipóteses para a interpretação acerca dos indicadores relacionados ao problema e às causas, que pode ou não estar relacionada aos efeitos da política.
	Apresentar se há outras ações no âmbito da SUDAM/MDR ou de outros ministérios/órgãos de governo que também se destinam à resolução do mesmo problema. Quais as diferenças entre essas ações e a política em avaliação? Há propostas de coordenação entre essas políticas?
	Há modelo lógico elaborado para a política? Se sim, quando ele foi elaborado?
	Apresente modelo lógico da política caso já tenha sido elaborado, ou desenvolva modelo lógico em conjunto com representantes do órgão gestor da política.
	Existe cronograma para a realização de medição dos indicadores no âmbito da política? Como isso ocorre?

² Fonte: Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex-post

	<p>Quais são os indicadores acompanhados no âmbito da política? Preencher tabela (ver pág 59 Guia ex-post), associando os indicadores a cada um dos componentes do modelo lógico?</p>
	<p>Os indicadores encontrados corroboram as hipóteses anteriormente estabelecidas ou sinalizam fraquezas em alguma(s) das hipóteses referentes aos componentes do modelo lógico?</p>
	<p>Quais são as hipóteses e a rationalidade por trás desse modelo lógico? Descrever essas hipóteses</p>
	<p>Os incentivos existentes levam a comportamentos esperados por parte dos envolvidos na política?</p>
	<p>Há medidas que levam a comportamentos indesejados por parte dos envolvidos na política?</p>
	<p>A política é universal ou focalizada? Se for focalizada, quais são os critérios de elegibilidade?</p>
	<p>Como é a demanda pela política? Os bens e serviços ofertados pela política atendem a demanda da sociedade?</p>
Implementação da política	<p>Os bens ou serviços são efetivamente entregues aos beneficiários? Como isso tem sido acompanhado pela gestão política?</p>
	<p>Quais são os instrumentos normativos e os procedimentos usados para a compra dos insumos utilizados na execução da política? Há transparência sobre esses procedimentos?</p>
	<p>Existem mecanismos de supervisão da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade?</p>
	<p>Se a política possuir restrição de acesso, há mecanismos de controle da elegibilidade dos beneficiários? Esses mecanismos são efetivos?</p>
Governança	<p>Na divulgação da política, as informações são efetivamente direcionadas ao público-alvo? Como?</p>
	<p>Há gestão de riscos na execução da política? Se sim, essa gestão observa a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016?</p>
	<p>Os princípios previstos no art. 3º do Decreto nº 9.203/2017 são observados na governança da política pública?</p>
Indicadores	<p>A estrutura de governança contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política pública por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades, e da articulação das instituições e dos processos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público?</p>
	<p>A liderança exercida pelos gestores da política é capaz de assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança?</p>
	<p>A estrutura de governança permite participação social em algumas das etapas da sua execução?</p>
Impactos	<p>Entre os indicadores apresentadas na tabela (ver pág 59 Guia ex-post), são acompanhados indicadores qualitativos sobre a política? Se sim, quais são eles e como evoluíram nos últimos anos?</p>
	<p>Ainda retomando a tabela (ver pág 59 Guia ex-post), os resultados previstos foram alcançados? Por quê?</p>
	<p>Há alguma forma de o usuário final política enviar retorno sobre o bem ou serviço recebido? Se sim, que forma é essa?</p>
	<p>Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos ministérios setoriais sobre a política? - Se Houver: a) Caso essas avaliações sejam escassas, apresentar análise das avaliações de impacto existentes, verificando se haveria ganhos (em termos de robustez) de se realizar nova avaliação de impacto ou se outros</p>

	indicadores e metas de resultado e impacto deveriam ser avaliados; b) Caso exista um número razoável de avaliações (por exemplo, mais de três ou quatro), apresentar um resumo ou meta-análise (se o número de avaliações for elevado) dos resultados encontrados nessas avaliações de impacto. - Se não houver: a) Há bases de dados disponíveis sobre a política? Existem informações sobre os beneficiários antes de depois da intervenção da política?; b) Há informações nas bases de dados de candidatos a beneficiários da política que não foram atendidos, de modo que essas informações poderiam ser utilizadas como grupo de controle para comparação com os atendidos pela política?
	Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política (ver tabela pág 66 do Guia ex-post)?
	<u>Qual é o orçamento do programa?</u>
Execução das despesas orçamentárias e dos subsídios da União	<u>A execução orçamentária foi realizada conforme o planejado?</u>
	<u>O montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos?</u>
	<u>A política pública é realizada a custos razoáveis (economicidade)?</u>
	<u>É possível reduzir gastos na política sem afetar o nível de bens e serviços ofertados?</u>
	<u>Há "impactos cruzados" em outras rubricas, afetando positiva ou negativamente despesas e/ou receitas?</u>
	<u>O custo por produto na política está muito diferente daquele observado nas políticas consideradas de excelência?</u>
	<u>A despesa planejada por beneficiário está muito diferente da realizada?</u>
Eficiência e Economicidade do Gasto	<u>Há políticas similares com relação produto-insumo muito diferente?</u>
	<u>Na política em questão, há uma diversidade muito grande na relação produto-insumo entre os entes que a ofertam?</u>
	<u>Se possível, ou se já houver estimativas, comparar indicador de retorno econômico da política (custo-benefício ou custo-efetividade, por exemplo) com o de políticas alternativas que atuam sobre o mesmo problema.</u>
Recomendações	Listar as recomendações da avaliação

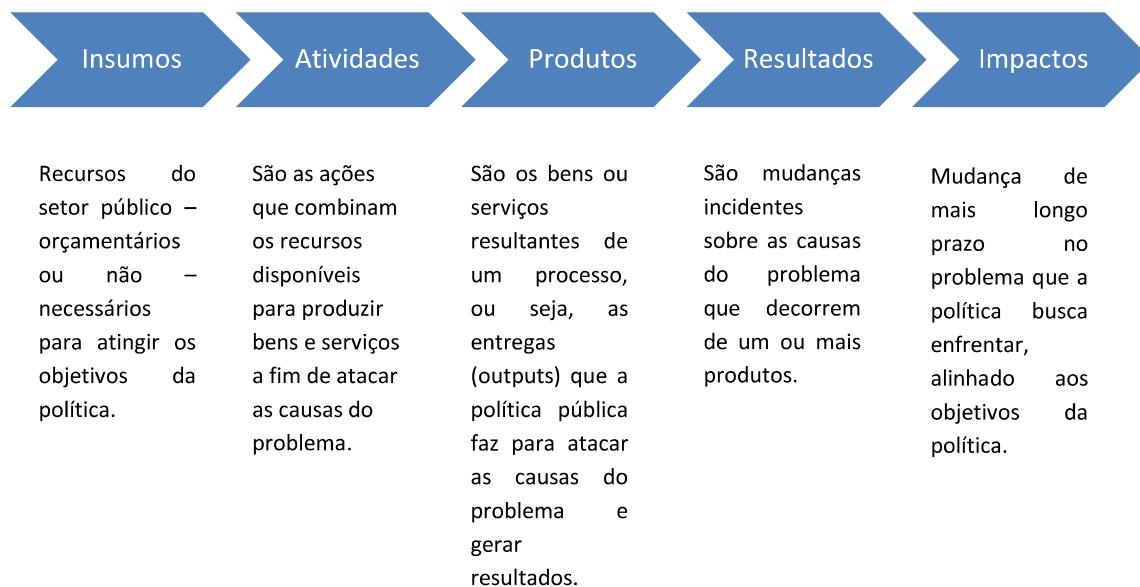
Em relação ao cronograma, a previsão de início dessa avaliação é Fevereiro de 2022, com previsão de conclusão dos trabalhos para 9 meses após o início. O detalhamento das entregas por etapa para cada mês será feito posteriormente pela CGAVI/DGFAI.

DA AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Conforme abordado na introdução, a necessidade da SUDAM deve avaliar os resultados da política de incentivos fiscais, sobre a ótica da eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos dos incentivos fiscais, conforme determina a Portaria nº 3.145/2019.

Nesse contexto, a Sudam vem trabalhando na elaboração do Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais. Para a avaliação de resultados, a metodologia proposta pelo manual é a adoção do marco lógico e dos 6 Es de desempenho (economicidade, excelência, execução, eficiência, eficácia e efetividade).

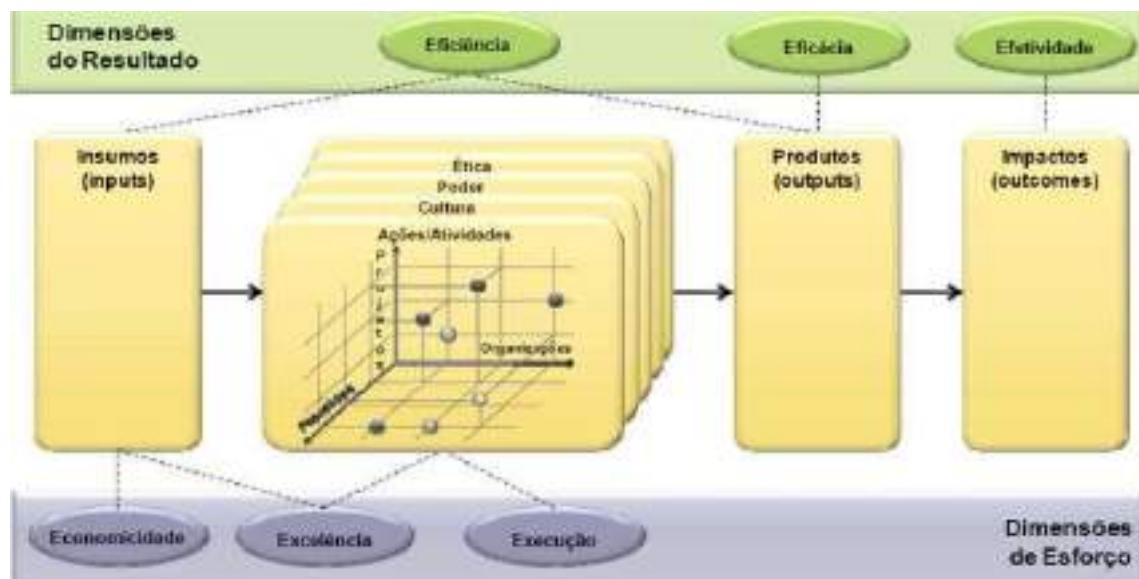
O conceito do modelo lógico está no Guia Prático de Análise Ex-Ante. A ideia é demonstrar um passo a passo estruturado de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos. O modelo é formado por cinco componentes – insumos, processos, produtos, resultados e impactos – e exibe a lógica causal entre eles, explicitando os mecanismos por meio dos quais visa-se obter os resultados e impactos indicados a curto, médio e longo prazos. Isso permite testar a consistência do encadeamento lógico desses componentes, orientando e identificando fragilidades para a sua execução com foco nos resultados e impactos pretendidos. A figura³ abaixo demonstra os componentes do modelo lógico:



Antes do modelo lógico demonstrado acima, o TCU estruturou um marco lógico para estrutura do governo (Portaria nº 39/2001-TCU), que dividia em etapas os ciclos de avaliação, em economicidade, excelência, execução, eficiência, eficácia e efetividade, dando origem aos 6 Es de desempenho.

³ Fonte: Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex-post

Seguindo esta linha, o MPOG publicou em 2009 um guia referencial para medição de desempenho e manual para construção e indicadores (BRASIL, 2009), para balizar as avaliações existentes no Brasil, o qual será exposto na figura⁴ que segue:



Os elementos da avaliação mostrados na figura acima partem da premissa dos seis Es: Economicidade, Excelência, Execução, Eficiência, Eficácia e Efetividade. A lógica do método é a divisão em dimensões e a formação de uma cadeia de valor. Os três primeiros Es medem o esforço necessário para implantação da política, enquanto os últimos avaliam os resultados. A soma dos esforços mais os resultados geram o desempenho, cujo objetivo é gerir e melhorar o processo de tomada de decisão.

A dimensão de esforço mensura os custos de implantação da política, ligados aos insumos, ações e atividades. A análise de esforço utilizada para efeitos deste manual é a de execução, referente à realização dos processos, projetos e ações conforme os regulamentos estabelecidos.

Na dimensão de resultado, estão as análises de eficiência, eficácia e efetividade. Avaliações de eficiência agem sobre a etapa de ações e atividade, de como os insumos se transformam em produtos. São necessárias para saber o melhor resultado possível com os recursos disponíveis, se os benefícios prevalecem sobre os seus custos e se os produtos foram obtidos nos prazos e custos projetados.

Análises de eficácia avaliam os produtos (*outputs*) gerados pela política, para verificar se as metas do programa foram atingidas e o grau de alcance dos resultados previstos e programados em um determinado período de tempo, enquanto a efetividade avalia os impactos (*outcomes*) do programa sobre a população. São as mudanças em longo prazo resultantes da intervenção governamental e respondem quais mudanças foram trazidas para os beneficiários e a sociedade em geral.

⁴ Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores.**

Considerando os dois métodos demonstrados acima, a Sudam elaborou a seguinte proposta para avaliação de resultado dos incentivos fiscais:



A figura⁵ acima mostra a lógica pela qual a avaliação se pauta. Os insumos representam os custos da política de incentivos fiscais concedidos pela Sudam, cuja principal modalidade é a redução de 75% do IRPJ.

As ações/atividades são as concessões dos incentivos de modo eficiente, tanto no nível institucional (Sudam), quanto nos benefícios gerados em relação ao custos/insumos da política de incentivos.

Os insumos concedidos de modo eficiente geram produtos, os estabelecimentos beneficiários, que devem ter responsabilidade socioambiental. Os resultados dos produtos são impactos econômicos no emprego, na renda, no investimento, no valor adicionado e no Produto Interno Bruto (PIB).

A lógica deriva da forma de mensuração do PIB, que pode ser medido tanto pela ótica da renda, quanto pela ótica do produto (PAULANI; BRAGA, 2007). Pela primeira, os investimentos, mais o emprego e a renda (massa salarial) são variáveis influenciadoras do PIB. Pela segunda, é considerado o valor adicionado pelo processo de produção das unidades produtivas como variável influenciadora do PIB. Nos indicadores apresentados na seção a seguir estão presentes elementos das duas óticas.

Em relação ao desenvolvimento regional, a sequência lógica mostra uma estratégia de elevação dos benefícios econômicos (emprego, renda, investimento, valor adicionado e impacto no PIB) a partir de incentivos fiscais concedidos aos estabelecimentos com responsabilidade socioambiental. Nessa linha, o instrumento age mais fortemente sobre o aspecto econômico do desenvolvimento.

⁵ Elaborada pela CGAVI

Desta forma, considerando o modelo lógico proposto pela SUDAM, serão calculados os seguintes indicadores de avaliação de resultados, divididos nas esferas de execução, eficiência, eficácia e efetividade:

ANÁLISE	INDICADOR	PERGUNTA	CÁLCULO	FONTE
Execução	Taxa de Esforço Fiscal do Incentivo (TEFI)	Qual o tamanho do esforço fiscal do instrumento em relação ao PIB regional (Amazônia Legal)?	$(\sum \text{Valor do desconto de IR referente à redução/isenção} / \text{PIB Regional previsto}) * 100$	SIAV
	Gastos Tributários per Capita (GTPC).	O volume dos incentivos fiscais <i>per capita</i> vem aumentando nos últimos anos?	$(\sum \text{Valor do desconto de IR referente à redução/isenção} / \text{População Amazônica}) * 100$	SIAV
	Taxa do Esforço Tributário SUDAM (TETS)	Qual o esforço tributário do Governo Federal para com o instrumento do desenvolvimento da Amazônia Legal?	$(\text{Valor total previsto dos gastos tributários fruto do incentivo fiscal da Sudam} / \text{Valor total dos gastos tributários da União}) * 100$	DGT/RFB
Eficiência	Taxa de Efetivação da Demanda (TED).	Qual o nível de aprovação dos pleitos apresentados?	$(\text{Nº de pleitos aprovados na Sudam} / \text{Nº de pleitos apresentados à Sudam}) * 100$	SIN
	Índice de custo-benefício social do incentivo (ICBSI)	Os estabelecimentos incentivados tem criado riqueza social superior ao benefício recebido?	$\Sigma \text{Despesas em pessoal e encargos} + \text{Impostos, taxas e contribuições} / \sum \text{Valor do desconto de IR referente à redução/isenção}$	SIAV
	Índice de custo-benefício geral do incentivo (ICBGI)	Os estabelecimentos incentivados tem criado riqueza superior ao benefício recebido?	$\Sigma \text{Remuneração do capital próprio} + \text{Remuneração do capital de terceiros} + \text{Despesas em pessoal e encargos} + \text{Impostos, taxas e contribuições} / \sum \text{Valor do desconto de IR referente à redução/isenção}$	SIAV
Eficácia	Número Total de Incentivos Concedidos (NTIC)	O número de estabelecimentos beneficiados tem crescido nos últimos anos?	Número total de estabelecimentos incentivados	SIN
	Valor de Responsabilidade Socioambiental (VRS)	Os estabelecimentos incentivados possuem responsabilidade socioambiental?	Número de projetos e programas sociais e ambientais apoiados pelos estabelecimentos	SIAV
Efetividade	Quantitativo de Empregos (QE)	Quanto de emprego existente supera o número	$\sum \text{empregos diretos em 31/12} - \sum \text{empregos diretos estimados no projeto}$	SIAV e SIN

	de empregos estimados nos projetos dos estabelecimentos incentivados?		
Valor da Renda Gerada (VRG)	Qual o montante de renda gerada (massa salarial) os estabelecimentos incentivados proporcionaram para a região?	Σ Despesas com pessoal e encargos	SIAV
Valor Adicional Investido (VADI)	Os estabelecimentos incentivados têm elevado seus investimentos na região?	Σ Investimentos (<i>Capital Expenditure - CAPEX</i>) fruto dos estabelecimentos incentivados	SIAV
Valor Total Adicionado (VTA)	Os estabelecimentos incentivados tem criado riqueza para a região?	Σ Remuneração do capital próprio + Remuneração do capital de terceiros + Pessoal e encargos + Impostos, taxas e contribuições.	SIAV
Indicador de Impacto no PIB (IIP)	Qual o impacto dos investimentos dos estabelecimentos incentivados sobre o PIB dos estados?	Σ Investimentos (<i>Capital Expenditure - CAPEX</i>) fruto dos estabelecimentos incentivados aplicados a Matriz Insumo Produto (MIP)	SIAV e MIP

É importante esclarecer que boa parte dos indicadores listados depende dos dados que as empresas incentivadas enviam para a SUDAM, bem como de informações disponíveis na Receita Federal do Brasil – RFB. Desta forma, caso os dados não sejam fornecidos pelas empresas e/ou pela Receita Federal do Brasil, pode comprometer o cálculo dos indicadores.

Em relação ao cronograma, a previsão dos inícios dos trabalhos é janeiro de 2023, com conclusão prevista para julho de 2023.

DAS DEMAIS AVALIAÇÕES

Conforme já abordado, um dos objetivos da avaliação executiva é fornecer subsídios e diagnóstico para que seja feita avaliações mais aprofundadas em determinados temas da política de incentivos fiscais. Essa última parte do ciclo de avaliação é justamente para executar a avaliação do tema que foi definido anteriormente pela avaliação executiva e que foi considerada prioritária pela CGAVI/DGFAI. Os temas possíveis e o objetivo de cada um deles são demonstrados na tabela⁶ abaixo:

⁶ Fonte: Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex-post

TEMAS PARA AVALIAÇÃO	OBJETIVOS
Avaliação de Eficiência	Procura avaliar a eficiência da relação entre os insumos e os produtos da política de incentivos e se é possível ser mais eficiente, seja com a redução dos insumos utilizados, de modo a manter a quantidade e a qualidade do produto ou serviço entregue, seja pelo esforço em gerar mais ou melhores produtos e serviços, dadas a quantidade e a qualidade dos insumos já empregados.
Avaliação Econômica	As avaliações econômicas são recomendadas quando for necessário comparar diferentes projetos entre si e avaliar se um deles gerou um retorno suficiente que apoie sua execução. Elas, quando executadas de forma correta, permitem que o analista possa de fato identificá-los com retornos significativos.
Avaliação de Impacto	É a abordagem que permite verificar as hipóteses da teoria do modelo lógico. O modelo lógico estabelece hipóteses de que determinados insumos e determinadas atividades geram determinados produtos, que, por sua vez, geram resultados (efeitos de curto e médio prazo) e impactos (efeitos de mais longo prazo) no público-alvo ou na sociedade como um todo. É por meio da avaliação de impacto que verificamos se de fato a política está gerando os resultados e impactos esperados, conforme definido no âmbito da política em seus normativos e no seu modelo lógico. Portanto, essa abordagem dá uma resposta que não é possível se obter com as outras abordagens de avaliação, complementando-as. Por exemplo, a avaliação qualitativa é relevante para analisar a percepção direta dos resultados da política junto a seus usuários ou beneficiários. A avaliação de impacto integra a análise de execução do ciclo da política pública e dá robustez técnica para a perenidade da execução da política em conjunturas econômicas e políticas distintas.
Avaliação de Governança	O objetivo primordial dessa avaliação é, por meio da definição de papéis e responsabilidades na estrutura de gestão e coordenação de determinada política, alcançar maior efetividade e economicidade das ações governamentais. Em suma, melhorar a governança nada mais é do que aprimorar a coordenação da execução da política pública, criando condições capazes de gerar e entregar resultados, de forma a melhor atender ao interesse público. Assim, espera-se que as recomendações propostas após a avaliação sejam as mais adequadas e que os resultados esperados impactem positivamente a sociedade.

Avaliação de Implementação	Os objetivos dessa avaliação são: i) verificar a correspondência do executado com o que está pactuado, ou seja, verificar se a execução está ocorrendo conforme o desenho; e ii) definir subprocessos que não estão regulamentados no nível macro do desenho da política. Por vezes, ao final de uma avaliação de implementação, pode-se concluir sobre inadequabilidade do desenho ante o contexto atual - limitação de recursos, avanços tecnológicos, dentre outros, forçando que o desenho e o planejamento da política em avaliação sejam rediscutidos.
Avaliação de Desenho	A avaliação de desenho é recomendada como forma de verificar as hipóteses estabelecidas para a política quando da sua formulação, ou mesmo aprofundar pontos e definições que na época não se apoiavam em evidências claras para sua adoção. Uma vez que a política entrou em execução, outros insights podem ser obtidos, de modo a permitir uma reflexão sobre quais insumos, processos ou produtos alternativos são mais eficazes para alcançar as metas definidas e mais efetivos para promover os resultados e os impactos pretendidos. Provavelmente haverá mais elementos para a tomada de decisão do desenho da política do que quando da sua formulação, ainda mais nos casos em que não tiver sido implantado projeto-piloto.
Avaliação de Diagnóstico do Problema	Tem como finalidade assegurar que o diagnóstico que ensejou a criação da política de incentivos fiscais estava correto e verificar se tal percepção se mantém atual. A partir disso, pode-se justificar a continuidade da política ou o seu encerramento, bem como fundamentar outras alterações que sejam avaliadas como pertinentes na intervenção em foco.

Conforme explicado anteriormente, será escolhido um ou mais temas entre os listados acima para aprofundamento e realização de avaliações. Caso mais de um tema seja escolhido, será priorizado aquele com maior urgência, maior facilidade para obtenção de recursos necessários para a avaliação e com menor prazo necessário para execução.

Em relação ao cronograma, o prazo inicial para execução dos trabalhos de avaliação é a partir de setembro de 2023. O desenho detalhado do cronograma será feito após o processo de escolha do tema, considerando o diagnóstico da avaliação executiva bem como a escala de prioridade definida no parágrafo anterior.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores.** Brasília: MPOG, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/36lwWLP>.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise ex ante, v. 1. Brasília: Casa Civil d

a Presidência da República, 2018.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise ex post, v. 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

PAULANI, Leda Maria; BRAGA, Marcio Bobik. **A nova contabilidade social:** uma introdução à macroeconomia. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PORUTGAL, Rodrigo. **O que dizem as avaliações da Política de Desenvolvimento Regional no Brasil?** Revista Econômica do Nordeste, v. 48, n. 3, 2017.

RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil:** Uma análise da Política de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: IPEA, 2017.