



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

PLANO DE TRABALHO

1. DADOS CADASTRAIS DA UNIDADE DESCENTRALIZADORA

1.1. Unidade Descentralizadora e Responsável

Nome do órgão ou entidade descentralizador(a): Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE

Nome da autoridade competente: Teresa Maria Barbosa de Oliveira

Matrícula funcional: 3136881

Cargo: Diretora de Administração Substituta

Nome da Secretaria/Departamento/Unidade Responsável pelo acompanhamento da execução do objeto do TED: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE

1.2. UG SIAFI:

Número e Nome da Unidade Gestora - UG que descentralizará o crédito: 91144 - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE - UNIDADE GESTORA - 53014

Número e Nome da Unidade Gestora - UG Responsável pelo acompanhamento da execução do objeto do TED: 91144/53014 - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas, Avaliação, Tecnologia e Inovação)

2. DADOS CADASTRAIS DA UNIDADE DESCENTRALIZADA

2.1. Unidade Descentralizada e Responsável

Nome do órgão ou entidade descentralizada: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

Nome da autoridade competente: Luciana Mendes Servo

Número do CPF: XXX.954.XXX-XX

Nome da Secretaria/Departamento/Unidade Responsável pela execução do objeto do TED: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

2.2. UG SIAFI

Número e Nome da Unidade Gestora - UG que receberá o crédito: 113601 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

Número e Nome da Unidade Gestora - UG Responsável pela execução do objeto do TED: 113601 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

3. OBJETO:

O presente Termo de Execução Descentralizada tem por objeto a cooperação técnico-científica para a realização de estudos estratégicos voltados ao aprimoramento das políticas públicas de desenvolvimento regional, no âmbito da área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com foco na avaliação, no aperfeiçoamento institucional e na efetividade dos principais instrumentos da política regional.

4. DESCRIÇÃO DAS AÇÕES E METAS A SEREM DESENVOLVIDAS NO ÂMBITO DO TED:

O projeto está dividido em duas frentes de pesquisa principais:

4.1. Meta 1: Avaliação dos Incentivos Fiscais com Foco no Turismo. Realizar estudo de impacto causal (Dif-in-Dif), análise de eficiência (DEA) e multiplicadores econômicos (MIP) sobre a estrutura produtiva e desempenho das empresas turísticas beneficiadas

Objetivo Geral

O objetivo desta proposta é o de aprimorar e ampliar as análises já realizadas para subsidiar as decisões da Sudene e das políticas voltadas para o setor, além de sugestões de outras possíveis análises da Sudene, com foco na avaliação dos efeitos da política de incentivos fiscais sobre a estrutura produtiva regional, a eficiência das empresas que operam com turismo e seus impactos econômicos, utilizando uma abordagem que integra modelos quantitativos e qualitativos.

Objetivos Específicos

- Avaliar o impacto da política de incentivos fiscais sobre indicadores econômicos das empresas beneficiadas, comparando com empresas não beneficiadas, por meio da técnica de Diferenças em Diferenças (Dif-in-Dif).
- Estimar os impactos setoriais e inter-regionais do crédito via Matriz Insumo-Produto (MIP), considerando os encadeamentos econômicos do turismo.
- Avaliar a eficiência técnica de empresas beneficiadas pela política, com uso da técnica Análise Envolvória de Dados (DEA).

Metodologia

Diferença-em-Diferenças (Dif-in-Dif)

A avaliação de políticas públicas que envolvem financiamento ou incentivos econômicos, como é o caso da política de incentivos fiscais, exige métodos capazes de identificar não apenas correlações, mas relações causais entre a intervenção e os resultados observados. Nesse contexto, o modelo Dif-in-Dif surge como uma abordagem robusta e amplamente utilizada na análise de impacto de políticas públicas com base em dados empíricos. O método permite estimar o efeito de uma intervenção ao comparar a evolução de um grupo que foi exposto à política (grupo tratado) com outro que não foi (grupo de controle), antes e depois da implementação da medida. Essa metodologia torna possível responder a uma pergunta crucial: as empresas do setor turístico que acessaram crédito por meio da política de incentivos fiscais apresentaram desempenho superior quando comparadas àquelas que não acessaram o crédito?

A abordagem parte do pressuposto de que, na ausência da política, as tendências dos dois grupos teriam evoluído de forma semelhante. Assim, qualquer divergência observada após a intervenção pode ser interpretada como efeito líquido da política, desde que controlados os fatores exógenos que afetam ambos os grupos. Essa lógica torna o Dif-in-Dif particularmente útil em situações em que não é possível implementar experimentos aleatórios, como ocorre na maioria das políticas públicas.

Entre as principais características do modelo Dif-in-Dif, destacam-se sua capacidade de comparar grupos em diferentes momentos do tempo; sua utilidade em estimar efeitos causais com dados administrativos; sua aplicabilidade em diferentes escalas (empresas, municípios, setores); e sua flexibilidade analítica — podendo ser estendido para múltiplos períodos, tipos de grupos e combinado com métodos complementares, como o PSM (Propensity Score Matching).

Esse modelo permite estimar o impacto da política sobre o emprego formal nas empresas beneficiadas, a partir da RAIS ou do CAGED. Além disso, o Dif-in-Dif viabiliza a identificação da heterogeneidade dos efeitos, possibilitando comparações entre micro, pequenas e médias empresas, entre regiões do país (como Norte/Nordeste e Sul/Sudeste) e entre diferentes segmentos do turismo (meios de hospedagem, agências de viagem, alimentação, entre outros). Esses resultados podem subsidiar decisões de órgãos gestores, do Tribunal de Contas da União, bem como auxiliar no diálogo com parceiros institucionais e o setor privado.

Matriz Insumo-Produto (MIP)

Embora seu foco primário esteja no apoio financeiro direto às empresas do setor, por meio da política de incentivos fiscais, os impactos reais ultrapassam os limites das empresas financiadas. Para captar a amplitude desses efeitos econômicos diretos, indiretos e induzidos, torna-se essencial a aplicação da análise Insumo-Produto como ferramenta de avaliação.

A matriz Insumo-Produto, formulada com base nas contas nacionais, permite representar a estrutura produtiva de uma economia e as interdependências entre os diversos setores. Por meio dela, é possível mapear os fluxos de bens e serviços entre setores e estimar os efeitos multiplicadores de políticas públicas sobre a produção, o valor adicionado e o emprego. No contexto do turismo, que envolve uma cadeia produtiva diversificada — abrangendo setores como transporte, hospedagem, alimentação, cultura e serviços financeiros — a abordagem insumo-produto é especialmente relevante.

Ao incentivar empresas turísticas, a política fiscal pode não apenas impulsionar a atividade direta dessas firmas, mas também estimular a demanda por insumos e serviços em outros setores, o que caracteriza o efeito indireto. Além disso, ao gerar renda adicional para trabalhadores e empresários, o programa induz novo consumo na economia, compondo o efeito induzido. A análise Insumo-Produto permite estimar esses três tipos de efeitos com base em multiplicadores de produção, renda e emprego. Adicionalmente, essa abordagem permite identificar os setores mais sensíveis, apontando onde o impacto é maior e onde há potencial para fortalecer a cadeia produtiva.

Outro ponto de destaque está associado à mensuração dos impactos sobre o mercado de trabalho. O turismo é um setor intensivo em mão de obra, com capacidade significativa de geração de empregos. A matriz Insumo-Produto permite estimar quantos empregos diretos e indiretos são criados a cada real reinvestido, desagregando os efeitos por setor e unidade da federação, por meio do uso de uma matriz multirregional.

Com base nessa abordagem, é possível qualificar a política de incentivos fiscais como um vetor de desenvolvimento econômico regional, com impacto relevante sobre a produção, o emprego e a renda no país.

Análise Envolvória de Dados (DEA)

A Análise Envolvória de Dados representa uma abordagem fundamental para qualificar a avaliação, agregando uma dimensão de eficiência e desempenho relativo entre os beneficiários da política. Ao complementar técnicas como Insumo-Produto, Diferenças em Diferenças e Modelo Lógico, o método DEA permite construir uma avaliação integrada que considera impacto, coerência, eficiência e efetividade.

A complexidade das políticas públicas contemporâneas exige métodos analíticos diversos e complementares para compreender sua efetividade. No caso da política de incentivos fiscais, a avaliação de resultados deve considerar não apenas os impactos agregados sobre a economia, mas também a eficiência relativa dos beneficiários. Nesse contexto, a Análise Envolvória de Dados (DEA - Data Envelopment Analysis) destaca-se como uma ferramenta capaz de medir a eficiência relativa de unidades produtivas (que podem ser empresas, municípios, governos etc.), comparando insumos utilizados e produtos gerados entre unidades similares.

A técnica DEA é um método não paramétrico que constrói uma fronteira eficiente a partir da própria amostra de observações, classificando as unidades analisadas conforme seu desempenho relativo. Ao ser aplicada às empresas turísticas beneficiadas pela política de incentivos fiscais, a DEA permite verificar quais empresas utilizaram melhor os recursos financiados.

Essa abordagem tem várias vantagens. Primeiro, não exige especificação funcional prévia da relação entre inputs e outputs, o que a torna flexível para contextos heterogêneos como o turismo, onde diferentes modelos de negócio coexistem. Segundo, permite comparar empresas de diferentes portes ou segmentos. Terceiro, oferece informações gerenciais relevantes, permitindo identificar práticas mais eficientes e orientar ações de qualificação, regulação ou reestruturação da política.

A aplicação da DEA também tem potencial para orientar a gestão da política em tempo real, ao monitorar periodicamente os resultados das empresas e sinalizar padrões de sucesso ou risco. Por exemplo, pode-se cruzar a pontuação de eficiência com indicadores de inadimplência, localização geográfica, tipo de linha de crédito utilizada ou presença em regiões prioritárias.

4.2. Meta 2: Aprimoramento de Contrapartidas e Condicionais. Elaborar propostas baseadas em desenhos de incentivos, incluindo a possibilidade de um desenho de avaliação da proposta

OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta meta é auxiliar no desenho de projeto para introdução de contrapartidas e condicionais mais efetivas nos Incentivos Fiscais da Sudene e no Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), por meio de uma proposta de projeto piloto, que inclua monitoramento e desenho de políticas de contrapartidas, que desde sua implementação possibilitem a avaliação robusta do impacto da política de contrapartida.

METODOLOGIA

A metodologia proposta para esta meta é composta por 2 etapas e com um forte embasamento na teoria econômica e nas melhores práticas de avaliação de políticas públicas. O objetivo central é iniciar passos para um "laboratório de políticas públicas" que permita a análise rigorosa dos incentivos regionais e o desenho de contrapartidas eficazes.

Revisão dos Incentivos Atuais e Busca de Melhores Práticas

Será realizada uma revisão exaustiva dos atuais incentivos fiscais e fundos de desenvolvimento operados pela SUDENE, bem como de outras políticas regionais no Brasil. Esta revisão incluirá a análise de sua concepção, objetivos, mecanismos de funcionamento e resultados preliminares. Paralelamente, será conduzida uma busca por exemplos nacionais e internacionais de políticas de desenvolvimento regional que tenham demonstrado sucesso na promoção do desenvolvimento territorial, com foco em mecanismos de contrapartida e avaliação de impacto. Serão analisados casos de sucesso e insucesso, buscando identificar as melhores práticas e as lições aprendidas.

Proposta de Projeto Piloto para Contrapartidas, Monitoramento e Avaliação

Com base na sólida teoria econômica, especialmente na teoria de contratos e incentivos, e nas evidências coletadas na revisão dos incentivos e exemplos, serão elaboradas propostas de contrapartidas para os incentivos regionais. As propostas serão detalhadas e incluirão:

- **Desenho das Contrapartidas:** Definição clara das contrapartidas a serem exigidas, considerando sua mensurabilidade, relevância para os objetivos de desenvolvimento regional e viabilidade de implementação. Propor uma miríade de alternativas de contrapartidas podendo incluir metas de emprego, investimentos em P&D, adoção de práticas sustentáveis, desenvolvimento de fornecedores locais, entre outros. Listando viabilidade, objetivos e dificuldades de cada alternativa.
- **Mecanismos de Monitoramento e Avaliação:** Juntamente com o desenho das propostas de contrapartidas, propõem-se a construção de propostas de mecanismos eficazes para o monitoramento contínuo do cumprimento das contrapartidas, bem como propostas de desenho da avaliação do mecanismo. Apresentando a viabilidade, os objetivos e os principais desafios associados a cada alternativa.

A proposta seria a de fazer o desenho de um projeto piloto a ser aplicado gradualmente para que, caso seja considerada viável pela Sudene e gestores possam num futuro aplicar a proposta a ser desenvolvida neste projeto. Assim, este projeto piloto priorizará a utilização de metodologias de avaliação de impacto causal, com ênfase em Experimentos Controlados Aleatórios (RCTs). O desenho para a construção de uma base de dados em painel será fundamental para a implementação desses experimentos, permitindo a comparação entre grupos de tratamento (empresas sujeitas às novas contrapartidas) e grupos de controle (empresas que não foram submetidas às novas regras ou que receberam incentivos sem contrapartidas), o projeto piloto trará detalhamento de passos necessários para a construção desse banco de dados.

5. JUSTIFICATIVA E MOTIVAÇÃO PARA CELEBRAÇÃO DO TED

A persistência das desigualdades regionais no Brasil, associada às recentes transformações na dinâmica econômica, produtiva e territorial — como a reconfiguração das cadeias produtivas, os avanços da transição energética, a digitalização da economia e as mudanças nos padrões de localização das atividades — reforça a necessidade de constante aprimoramento dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. No âmbito da atuação da Sudene, os Fundos Constitucionais de Financiamento e os Incentivos Fiscais constituem instrumentos centrais para a promoção do desenvolvimento econômico, a redução das assimetrias territoriais e o fortalecimento das economias locais, sendo fundamental que seus desenhos institucionais e operacionais permaneçam alinhados aos novos desafios do desenvolvimento territorial e às diretrizes contemporâneas de política pública.

Entretanto, a crescente complexidade dos arranjos institucionais, a evolução do marco normativo e a ampliação das exigências por maior eficiência, transparência e orientação a resultados no uso dos recursos públicos impõem a necessidade de avaliações sistemáticas e estudos técnicos aprofundados. Tais análises são essenciais para aferir a efetividade dos mecanismos de alocação e repasse dos Fundos Constitucionais, avaliar o desempenho dos Incentivos Fiscais — com destaque para o setor de turismo — e examinar a adequação das atuais contrapartidas e condicionalidades associadas aos instrumentos de política regional. Evidências da literatura nacional e internacional indicam que o desenho de contrapartidas claras, mensuráveis e alinhadas a objetivos de desenvolvimento territorial tem sido um dos fatores mais recorrentes para o sucesso de políticas de desenvolvimento regional, industrial e de inovação, o que reforça a importância de repensar esses instrumentos a partir de uma lógica orientada a resultados e impactos territoriais.

Nesse contexto, o presente Termo de Execução Descentralizada justifica-se pela necessidade de produzir evidências técnicas qualificadas que subsidiem o aperfeiçoamento do desenho, da implementação e do monitoramento das políticas regionais sob responsabilidade da Sudene. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada detém ampla e reconhecida experiência na avaliação de políticas públicas, no desenvolvimento de metodologias de monitoramento e avaliação, na análise de instrumentos financeiros e fiscais e na mensuração de impactos econômicos e territoriais, incluindo estudos aplicados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional e aos Fundos Constitucionais de Financiamento. Essa trajetória institucional permite não apenas a realização de avaliações ex post, mas também a proposição de novos desenhos de política que incorporem, desde sua concepção, mecanismos estruturados de monitoramento, avaliação e definição de contrapartidas, fortalecendo a governança, a transparência e a eficiência do gasto público. Assim, o TED contribuirá para o uso mais eficiente dos recursos públicos, para o aprimoramento da governança institucional e para a ampliação do impacto territorial das ações de desenvolvimento regional conduzidas pela Sudene.

6. VIGÊNCIA

Duração prevista do projeto: **12** (doze) meses

7. SUBDESCENTRALIZAÇÃO

A Unidade Descentralizadora autoriza a subdescentralização para outro órgão ou entidade da administração pública federal?

() Sim

(X) Não

8. FORMAS POSSÍVEIS DE EXECUÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS

A forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados poderá ser:

(X) Direta, por meio da utilização capacidade organizacional da Unidade Descentralizada.

() Contratação de particulares, observadas as normas para contratos da administração pública.

() Descentralizada, por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com entes federativos, entidades privadas sem fins lucrativos, organismos internacionais ou fundações de apoio regidas pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.

9. CUSTOS INDIRETOS (ART. 8, §2º)

A Unidade Descentralizadora autoriza a realização de despesas com custos operacionais necessários à consecução do objeto do TED?

() Sim

(X) Não

Observação:

1) O pagamento de despesas relativas a custos indiretos está limitado a vinte por cento do valor global pactuado, podendo ser excepcionalmente ampliado pela unidade descentralizadora, nos casos em que custos indiretos superiores sejam imprescindíveis para a execução do objeto, mediante justificativa da unidade descentralizada e aprovação da unidade descentralizadora.

2) Na hipótese de execução por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com entes federativos, entidades privadas sem fins lucrativos, organismos internacionais ou fundações de apoio regidas pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a proporcionalidade e as vedações referentes aos tipos e percentuais de custos indiretos observarão a legislação aplicável a cada tipo de ajuste

10. CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO

DESCRIÇÃO	Valor Unitário	Meses	Valor total
Meta 1 - Turismo			
1.1. Custos com Equipe (12 meses)			
Doutores (5)	R\$ 6.760,00	12	R\$ 405.600,00
Assistente de Ciências de Dados Sênior (1)	R\$ 6.240,00	12	R\$ 74.880,00
Subtotal Equipe			R\$ 480.480,00
1.2. Custos com Viagens			
Passagens nacionais (10 passagens)	R\$ 1.200,00	-	R\$ 12.000,00
Diárias (30 diárias)	R\$ 425,00	-	R\$ 12.750,00
Passagens Internacionais (1 Congresso Internacional)	R\$ 6.600,00	-	R\$ 6.600,00
Diárias (5)	R\$ 1.925,00	-	R\$ 9.625,00
Subtotal Meta 1			R\$ 521.445,00
1.3 Custos Indiretos (10%)			R\$ 52.145,50
Total Meta 1			R\$ 573.600,50
Meta 2 - Contrapartidas e Condicionantes			
2.1. Custos com Equipe (12 meses)			
Doutores (2)	R\$ 6.760,00	12	R\$ 162.240,00
Assistente de Pesquisa Pleno (Projeto 2)	R\$ 4.030,00	12	R\$ 48.360,00
Subtotal Equipe			R\$ 210.600,00
2.2. Custos com Viagens			
Passagens nacionais (10 passagens)	R\$ 1.200,00	-	R\$ 12.000,00
Diárias (30 diárias)	R\$ 425,00	-	R\$ 12.750,00
Passagens Internacionais (2 Congressos Internacionais)	R\$ 6.000,00	-	R\$ 13.200,00
Diárias (10)	R\$ 1.925,00	-	R\$ 19.250,00
Subtotal Meta 2			R\$ 267.800,00
2.3. Custos Indiretos (10%)			R\$ 26.780,00
Total Meta 2			R\$ 294.580,00
TOTAL GERAL			R\$ 868.180,50

11. CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO FINANCEIRO

MÊS/ANO	VALOR
setembro/2026	R\$ 868.180,50

12. PLANO DE APLICAÇÃO CONSOLIDADO – PAD

CÓDIGO DA NATUREZA DA DESPESA	CUSTO INDIRETO	VALOR PREVISTO
33.90.33.01 (PASSAGENS NACIONAIS)	Não	R\$ 24.000,00
33.90.33.02 (PASSAGEM NO EXTERIOR)	Não	R\$ 19.800,00
33.90.14.14 (DIÁRIAS NACIONAIS SERVIDOR)	Não	R\$ 10.200,00
33.90.14.16 (DIÁRIAS DO EXTERIOR)	Não	R\$ 28.875,00
33.90.36.02 DIÁRIAS COLABORADORES EVENTUAIS/BOLSISTAS	Não	R\$ 15.300,00
33.90.20 (BOLSISTAS)	Não	R\$ 691.080,00
33.90.37 (CUSTOS INDIRETOS 10%)	Sim	R\$ 78.925,50
<i>Observação: O preenchimento do PAD deverá ser até o nível de elemento de despesa</i>		

13. ASSINATURAS

TERESA MARIA BARBOSA DE OLIVEIRA Diretora de Administração Substituta da Sudene	LUCIANA MENDES SERVO Presidente do IPEA
---	---



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Mendes Santos Servo, Usuário Externo**, em 04/09/2026, às 18:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Teresa Maria Barbosa de Oliveira, Diretora de Administração - Substituta**, em 08/09/2026, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.sudene.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0967321** e o código CRC **FC17C89C**.

Criado por smfg, versão 11 por smfg em 28/08/2026 15:04:35.