

Relatório referente ao produto VI , previsto no Contrato n.019/2017/SEDEC

EMPRESA RSP -EPP -CNPJ N.22 988 136/0001-94

PROPOSTA DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS NO ÂMBITO DO PRODEIC

CONSULTORES: Prof. Dra Rosângela Saldanha Pereira

Prof. João Vieira

Prof. Jorge Santos.

Cuiabá, março de 2018.

Sumário

1. Considerações iniciais	2
2. Postulado Microeconômico dos Incentivos Fiscais	3
3. Metodologia de avaliação de Programas de Incentivos Fiscais.	4
3.1 Avaliação <i>ex ante</i>	6
3.1.1 Definição de objetivos:	7
3.1.2 Identificação do projeto:	8
3.1.3 Análise de opções:	9
3.1.4. Análise de sensibilidade e risco	9
3.2 Análise econômica	10
3.2.1 Análise custo-benefício (ACB)	11
3.2.2 Análise custo-efetividade	12
3.2 .3 Análise de impacto	13
4. BENEFICIO -CUSTO DO PRODEIC : Estimativa	15
Considerações finais	18

1. Considerações iniciais

A motivação deste trabalho originou-se da grande demanda pela avaliação dos resultados dos incentivos fiscais recebida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso.

Neste contexto, a gestão da Secretaria de Desenvolvimento tomou a decisão de elaborar um trabalho que organizasse, de forma objetiva, alguns conceitos econômicos envolvidos no processo de avaliação da concessão de incentivos fiscais. A ideia era que o trabalho contasse com algum grau de formalismo acadêmico e elementos de ordem prática. Isto posto, o objetivo deste trabalho é, dentro das diretrizes anteriores, prover uma estrutura encadeada de análise que contribua com a melhoria do processo decisório na concessão dos incentivos previstos no Programa de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso – PRODEIC.

A literatura sobre os diversos aspectos relacionados a avaliação de incentivos fiscais é longa e abrangente. Diante disso, o presente trabalho não se propõe a ser inovador. Ele pretende, como dito acima, apresentar um guia metodológico para contribuir os gestores públicos responsáveis por avaliar programas de governo que abram mão de recursos orçamentários para obter resultados econômicos específicos.

A intenção do trabalho é, portanto, chamar a atenção para pontos importantes que necessitam ser considerados no ciclo das ações governamentais dessa natureza – que vão desde a concepção do programa até seu monitoramento e avaliação –, sendo uma alternativa à leitura de grandes manuais de avaliação social de projetos.

No contexto acima, o tema é apresentado de forma condensada (portanto não-exaustiva e evitando tecnicidades) e algo didática – de forma a reduzir o tempo de leitura, aproveitando o máximo possível de informações práticas e exemplos cotidianos. Assim, este trabalho seria um ponto de partida para uma abordagem mais esclarecida deste que é um instrumento de fomento econômico de grande apelo para gestores públicos.

Prof. Rosângela Saldanha Pereira

2. Postulado Microeconômico dos Incentivos Fiscais

É interessante iniciar esta seção com um postulado microeconômico do uso da tributação: De um ponto de vista puramente estático, renúncia fiscal é algo sempre injustificado, pois, se há mérito em tributar, o uso público dos recursos é sempre uma alternativa superior ao seu uso privado; e, se não há, a extinção do tributo é uma alternativa superior à renúncia.

No entanto, há uma justificativa suficientemente forte para que o postulado acima seja relativizado: se, dinamicamente, os custos sociais forem menores que os benefícios sociais.

Neste contexto, alterações marginais da estrutura tributária (sem extinção total do tributo) se justificam sempre que o governo perceber que: ou a estrutura econômica se alterou não sendo acompanhada pela estrutura tributária, ou que havia falhas na estrutura tributária vigente. Em ambos os casos, o tributo se tornou, pelo menos a curto prazo, um empecilho a uma maior geração de benefícios líquidos à sociedade.

De uma outra perspectiva, é interessante notar que o ato de tributar constitui, em si, um ato de interesse público. Assim sendo, deve-se reconhecer que a criação de um benefício fiscal atua, em princípio, em sentido contrário ao interesse público ao alterar o equilíbrio na distribuição da carga fiscal. Neste sentido, ele somente se justificaria se o custo de ir contra o interesse público fosse suplantado pelo benefício social por ele gerado. Essa é uma consideração de ordem distributiva.

Nessa perspectiva, um incentivo à atividade econômica pressupõe, evidentemente, a elevação do bem-estar da sociedade, seja através de uma maior geração de emprego e renda, ou de uma melhoria na qualidade de vida da população – e.g. redução de poluição ou do tempo de deslocamento. Este ativismo fiscal, por se basear na tentativa de obtenção de um retorno na forma de elevação do bem-estar social.

Portanto, a *metodologias* de avaliação de incentivos fiscais aqui proposta parte do pressuposto de os programas de incentivos fiscais, nos moldes do PRODEIC, podem ser caracterizados como **um projeto de investimento. Sendo, portanto, passíveis de serem avaliados com base nas metodologias de avaliação social de projetos em geral.**

Um aspecto óbvio e particularmente importante de uma política de incentivos fiscais é que ela deve respeitar uma *restrição orçamentária* em um ambiente de incerteza e de problemas de informação, sejam eles de qualidade ou assimetria. Deste modo, há que se ter, por parte do governo, uma avaliação muito cuidadosa do impacto das políticas de incentivo sobre o seu fluxo de caixa ao longo do tempo, e, conseqüentemente, sobre a sua capacidade de continuar provendo à sociedade serviços públicos de qualidade.

3. Metodologia de avaliação de Programas de Incentivos Fiscais.

Partimos de uma definição de política de incentivos fiscais como sendo aquela que se vale da política fiscal – políticas de arrecadação e gastos do setor público – para incentivar atividades econômicas específicas. Os incentivos podem ser consubstanciados através de renúncia (ou redução ou diferimento) à arrecadação presente ou futura, ou através de um gasto específico.

Dada a definição acima, a avaliação de um programa de incentivos fiscais deve ser obtida contrastando-se seus custos (renúncia fiscal) e seus benefícios esperados – em uma análise clássica de custo-benefício ou suas variantes.

É fundamental destacar, como primeira observação, que o processo de avaliação de um programa de incentivos fiscais deve incluir análises *ex ante* e *ex post*. Na análise *ex ante*, seria verificada a viabilidade deste *investimento* público através da projeção de benefícios esperados. Na etapa *ex post*, seriam avaliados os resultados do programa, estando ele em curso ou não. As etapas apresentadas caracterizam o ciclo de um projeto: que vai de sua concepção até a avaliação de seus resultados.

A passagem a seguir, de (Reside Jr., 2006), deixa clara a importância de ambas as fases:

“The analysis confirms that a large amount of incentives being provided are redundant – they are given to many firms that would have invested anyway without them. The implication is that the Philippine government has failed to generate a large amount of revenues every year

from these tax- and duty-exempt firms. The primary reasons for high redundancy are the following: (a) by international and even domestic standards, many of the tax- and duty-exempt firms were found to have high rates of return even before receiving incentives; and (b) a large number of firms are non-exporting domestic market-seeking investments, which the existing industrial organization literature suggests has low sensitivity to fiscal incentives. For the Philippines, the cost of redundant fiscal incentives in 2004 was estimated to be very close to 1% of 2004 GDP, for the Board of Investments (BOI) alone. Even given existing estimates of perceived corporate tax evasion and tax avoidance, and considering that the country's fiscal deficit is around 2% to 3% of GDP, a proper rationalization (or elimination) of most of BOI's fiscal incentives could result in major additional recurrent (yearly) revenue generation for the government."

Existem diversas alternativas para se proceder a uma análise de viabilidade. Neste contexto, esta seção se ocupa em discutir apenas aspectos gerais destas metodologias. É importante destacar que, pela sua natureza, as análises *ex post* categorizam-se como exercícios contrafactuais, uma vez que se propõem a comparar situações com e sem o sistema de incentivos.

Uma questão particularmente interessante a ser levada em conta na avaliação diz respeito à adequação do tipo de incentivo fiscal ao resultado pretendido. Como regra mais geral, os incentivos fiscais deveriam ser sempre temporários e, ao mesmo tempo, condicionados.

Como a própria designação já indica, *benefícios temporários* são aqueles concedidos por um período pré-determinado, com o objetivo básico de apenas *catalisar* algum movimento econômico – e.g. incentivar empresas a investir ou a se instalar em determinado local. Como o objetivo é apenas o de catalise, não há necessidade de que eles se prolonguem indefinidamente.

No entanto, esta observação nos leva a questionar se existe justificativa econômica para a concessão de *incentivos permanentes*. Ora, se uma atividade econômica necessita ser incentivada permanentemente devemos ter as seguintes possibilidades: ou ela deve se tornar um serviço público ou ser alvo de algum arranjo do tipo Público Privada – PPP. Em

qualquer outro caso, benefícios de caráter permanente se transformariam em favores ou privilégios fiscais.

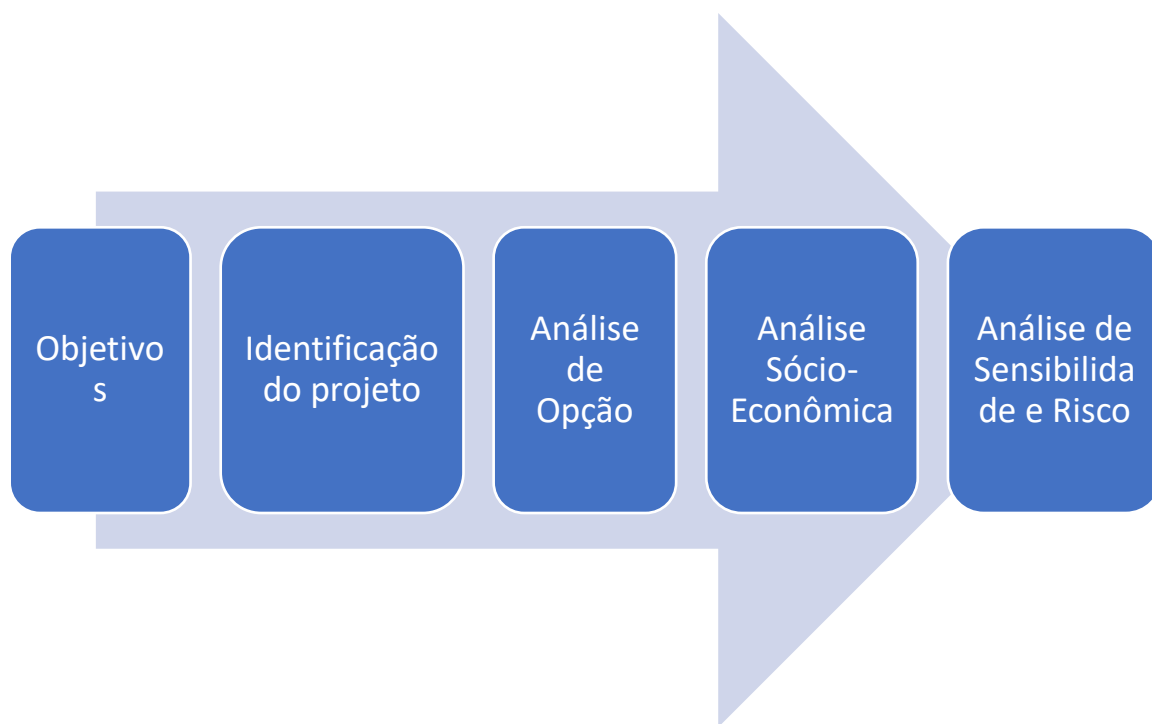
Benefícios condicionados também são auto-explicativos: são aqueles que subordinam o direito ao benefício a contrapartidas de interesse público, na forma de deveres ou ônus impostos aos beneficiários. A literatura econômica de incentivos governamentais – sejam eles fiscais ou de qualquer outra natureza (e.g. proteção tarifária à indústria nascente) – é praticamente consensual em afirmar que os incentivos devem ser condicionados a **metas específicas**, cujo não atendimento será passível de penalidades, culminando com a retirada do incentivo.

As observações acima mostram que o governo deve ter bem claros os aspectos de risco envolvidos no investimento do dinheiro público, e deve incluí-los em suas estratégias de ação. Sejam elas políticas ou econômicas. Isto nos levaria à questão da transparência, na qual deveria estar claro para a sociedade que o custo deste tipo de programa é real e os benefícios são *esperados*, ou seja, envolvem um certo grau de incerteza na sua materialização.

3.1 Avaliação *ex ante*

Abaixo serão apresentadas algumas etapas básicas para se pensar *ex ante* sobre a adoção de um programa de incentivo ou realização de um investimento público qualquer. Sua leitura deixa clara a importância de se possuir uma boa metodologia de escolha *ex ante*, pois falhas nessa etapa podem permitir que sejam iniciados programas que colocarão em risco recursos escassos da sociedade.

Etapas de Análise Ex-Ante de Programa de Incentivo Fiscal



3.1.1 Definição de objetivos:

Seria o primeiro passo, no qual se deveria atentar para:

- a. **Determinação das variáveis sócio-econômicas que o programa pretende influenciar.**
- b. **Mensuração dos principais efeitos sócio-econômicos diretos e indiretos.**

Neste particular, é importante notar que uma análise consistente dos efeitos de incentivos fiscais na atração de investimentos privados deve considerar também as características específicas do ambiente em que a competição acontece, isto é, a dimensão regional.

Nesta perspectiva, as assimetrias podem ser um fator relevante, uma vez que o padrão de especialização produtiva e os parceiros comerciais podem determinar uma interdependência que afeta as alocações de investimento; Incorporar à análise dos efeitos econômicos de políticas tributárias as assimetrias regionais e os padrões regionais de especialização produtiva é tarefa complexa, em especial porque mudanças de alíquotas de tributação afetam preços relativos e impõem ajustes na alocação dos fatores produtivos.

No caso de não ter sido possível medir todos os efeitos sociais diretos e indiretos do programa, devem ser identificados valores de substituição ligados ao objetivo.

c. Verificação do alinhamento dos objetivos do programa em análise com outros programas já em curso ou em avaliação.

Esse é um aspecto particularmente importante para que o sistema de benefícios fiscais não se torne um emaranhado disforme e, às vezes, com incentivos conflitantes ou redundantes.

3.1.2 Identificação do projeto:

Uma característica desejável é que o programa seja claramente definido como uma unidade de análise independente. As atividades nele previstas devem, evidentemente, integrar um conjunto coerente e coordenado de ações – que não conflite com outros incentivos já existentes – e deveriam contemplar, além do esquema de incentivos em si:

- a. Período de vigência do incentivo (temporário ou permanente);
- b. Estimativa do montante a ser gasto;
- c. Cronograma de gastos;
- d. Condicionalidades;
- e. Metas a serem alcançadas ao longo do tempo;
- f. Cronograma de avaliação dos resultados;
- g. Penalidades por não cumprimento.

3.1.3 Análise de opções:

Este é um aspecto de importância fundamental e é conhecido como *custo de oportunidade* envolvido no programa.

O custo de oportunidade é o custo da melhor alternativa e reside no fato de os recursos terem sido aplicados em um projeto em detrimento de outro – neste particular é importante que sejam incluídos nos custos do programa em questão o custo de não ter aplicado os recursos em um setor ou programa alternativo.

Um exemplo de custo de oportunidade seria a decisão entre implantar uma indústria **X** que custasse mensalmente \$ 1.500 / incentivos e uma em que custasse \$ 900/incentivos.

A diferença de \$ 600/incentivo é o custo de ter a indústria X. Uma forma de utilizar esta informação na análise *ex ante* seria incluí-la nos custos a serem compensados por determinado fluxo de benefícios. Caso o projeto em análise gerasse benefícios suficientes para suplantar todos os seus custos e mais os custos de oportunidade, ele seria preferível a qualquer outro, sem necessidade de avaliá-los isoladamente.

Isto implica que se deve ter clareza do leque de possibilidades para emprego dos recursos públicos, e tem a ver com a própria escolha do setor a ser incentivado e os objetivos da escolha.

3.1.4. Análise de sensibilidade e risco

O cenário base de uma avaliação seria aquele no qual os objetivos fossem plenamente alcançados. No entanto, o mundo não é determinístico e este fato deve ser levado em conta. Daí decorre a importância desta etapa do processo.

A avaliação dos riscos consiste em estudar a probabilidade de um projeto dar resultados satisfatórios, bem como a variabilidade do resultado em comparação com a melhor estimativa previamente efetuada.

O objetivo da análise de sensibilidade é selecionar variáveis e parâmetros “críticos” do modelo, ou seja, aqueles cujas variações, positivas ou negativas em relação ao valor utilizado como melhor estimativa no caso

de referência, têm um efeito mais pronunciado, no sentido em que originam as alterações mais importantes destes parâmetros.

Em suma, a questão aqui é estudar a distribuição estatística das variáveis mais relevantes para a determinação dos fluxos de custos e benefícios dos projetos, e avaliar a sensibilidade destes fluxos a cada uma das variáveis.

3.2 Análise econômica.

Esta é a análise de viabilidade propriamente dita. Ela necessita dos elementos elencados nos três pontos acima, e é quem vai tentar mensurar os ganhos líquidos para sociedade de se implantar o programa, e compará-los à situação na qual o programa não seja implementado. No momento inicial, o balanço de custos e benefícios será calculado na hipótese de os objetivos serem plenamente alcançados.

Esta análise pode ser utilizada tanto ex-ante quanto ex-post, isto é, pode ser utilizada tanto na avaliação da viabilidade do investimento público quanto avaliação quando o projeto já foi finalizado ou ainda está em andamento.

Do ponto de vista do gestor público, a questão pode ser colocada de várias formas. Qual a resposta das variáveis sócio-econômicas que pretendo influenciar que me permite afirmar que meu programa de renúncia a um determinado montante de recursos fiscais é viável? De outro modo poder-se-ia questionar: Se eu renunciar a um montante X de recursos e obtiver a resposta Y deste conjunto de variáveis econômicas, isso é bom para a sociedade?

No contexto acima, um exemplo específico poderia ser: Quanto a sociedade está disposta a gastar para gerar uma unidade adicional de emprego (ou de exportações, etc), dada a necessidade de fornecer adequadamente serviços públicos (restrição orçamentária)? Ou seja, quanto vale *para a sociedade* uma unidade adicional de emprego? Ou uma unidade adicional de exportação? A resposta a essas questões está no âmbito das metodologias de análise de viabilidade social.

Um complicador nessa discussão é a questão das chamadas *externalidades*. Elas consubstanciam-se em efeitos positivos ou negativos que a consecução dos objetivos do programa pode gerar em outras áreas fora do seu escopo. Um exemplo clássico é a instalação de uma fábrica que gera, ao mesmo tempo, empregos e poluição. É evidente que elas devem ser computadas como custo ou benefício, e o desafio é identificá-las e mensurá-las corretamente.

Em diversos casos será difícil avaliar externalidades, ainda que sejam fáceis de identificar. Assim, pode ser claramente perceptível que um projeto pode, por exemplo, causar prejuízos ecológicos cujos efeitos, combinados com outros fatores, se farão sentir a longo prazo. Porém, tal dinâmica pode ser difícil de quantificar e avaliar. No entanto, vale a pena, pelo menos, enumerar as externalidades não quantificáveis, para que aumente o conjunto de informação para tomada de decisão. Estas informações, mesmo não sendo quantificáveis, podem servir como “ponderadores” para os aspectos quantificáveis do projeto.

Isto posto, serão apresentadas abaixo, de forma sumária as principais metodologias de *avaliação econômica*. São elas: i) análise custo-benefício; ii) análise custo-efetividade; iii) análise de impacto.

3.2.1 Análise custo-benefício (ACB)

No âmbito da avaliação das “atividades produtivas” do setor público, a análise custo-benefício (ACB) pretende medir o impacto que a realização de um projeto terá sobre a disponibilidade de recursos, bens e serviços, sob a ótica da sociedade. Neste sentido são comparadas as estimativas dos custos e dos benefícios monetários que serão auferidos pela sociedade nas situações com e sem o projeto.

Na hipótese de haver alguns projetos que se proponham ao mesmo objetivo, a escolha se daria em termos daquele projeto que alcançasse o maior valor da relação benefício-custo.

Uma análise custo-benefício é apropriada para projetos cujos custos e benefícios sejam mensuráveis monetariamente – lembrando que os benefícios de uma determinada intervenção governamental podem ser medidos através da economia de custos.

Em resumo, a análise de custo-benefício trata de :

1. Estimar os efeitos econômicos de um projeto.
2. Quantificar esses efeitos.
3. Transformá-los em unidades monetárias (sempre que possível).
4. Calcular a sua rentabilidade econômica, por via de um indicador preciso, que permita formular uma opinião concreta em relação ao desempenho esperado do projeto.

Pontos fortes e limitações da abordagem

Pontos fortes

- A análise custo-benefício:
- permite expressar um juízo sobre a conveniência econômico-social de um projeto;
- permite estabelecer um “ranking” entre diferentes projectos;
- incentiva a prática de tentar identificar os custos e benefícios econômicos, mesmo que estes não sejam imediatamente convertíveis em unidades monetárias.

Limitações

- não leva em conta os efeitos redistributivos (para este fim, pode usar-se a análise multicritério);
- não considera os efeitos do retorno econômico de custos ou benefícios não transformáveis em unidades monetárias;
- por vezes, faz uso de critérios discricionários para quantificar custos e benefícios para os quais não existe um mercado.

Por todas estas razões, a análise custo-benefício é uma ferramenta útil na avaliação e seleção de projetos, mas requer rigor e coerência metodológica na sua aplicação.

3.2.2 Análise custo-efetividade

Do mesmo modo que a análise custo-benefício, a análise custo-efetividade (ACE) tem como objetivo identificar a opção que consegue obter o melhor resultado. Porém, no caso do custo-efetividade os resultados se dariam em termos de *produto*, por unidade monetária

aplicada por unidade de efetividade. No caso de ações na área da saúde tem-se, como exemplo de produto: número de mortes evitadas, número de casos evitados ou número de internações evitadas. Um outro exemplo seria o número de empregos gerados por determinado volume de concessão de benefícios fiscais.

Dado o parágrafo acima, é importante fazer uma melhor distinção entre custo-benefício e custo-efetividade. Na ACB deve haver mensuração monetária dos benefícios, para que se possa calcular os benefícios líquidos e escolher a alternativa que os maximize. Na ACE trabalha-se com minimização de custos para a produção de determinados benefícios – consubstanciados em unidades físicas de resultados.

Um outro exemplo prático no qual a qualidade do *produto* gerado é de fundamental importância nas decisões dos gestores públicos pode ser encontrado no caso de programas de incentivos fiscais que resultem na geração de empregos em minas de carvão *vis-à-vis* programas que gerem empregos em outra atividade econômica.

Este indicador ajudaria na decisão entre incentivar a geração de, por exemplo, 1.000 empregos em minas de carvão – com seus problemas de saúde decorrentes – ou 500 empregos na construção civil.

Em um resumo dos pontos apresentados acima temos:

1. Identificar os benefícios através de uma variável *física*;
2. Identificação das diferentes alternativas para se afetar a variável escolhida;
3. Estimação dos custos monetários das diferentes alternativas identificadas acima;
4. Cálculo dos valores presentes dos custos das diferentes alternativas;
5. Estimar as unidades físicas produzidas em cada alternativa;
6. Calcular indicadores de custo por unidade física produzida.

3.2 .3 Análise de impacto

A análise de impacto permite estabelecer qual seria o programa mais efetivo para que se alcance um único objetivo. Este método pode ser entendido como análogo a uma *função de produção*⁷. Algo do tipo: $Q =$

$f(A,B,\dots,C)$, onde Q é o indicador que se deseja afetar; e A, B,\dots , e C são as alternativas disponíveis.

Em um exemplo bem simples, poder-se-ia ter na função de produção que mortalidade infantil (Q) é resultado de algumas ações como vacinação (A), nutrição (B) e melhoria da qualidade do atendimento (C). Em outras palavras, mortalidade infantil é função de vacinação, nutrição e qualidade de atendimento. A forma de checar qual (ou quais) ação é a mais efetiva seria econométrica: usar uma regressão (linear ou não) entre um indicador de mortalidade infantil como variável dependente e indicadores numéricos de vacinação, nutrição e qualidade de atendimento como variáveis explicativas. Um exemplo de regressão linear seria:

$$n^{\circ} \text{ de mortes} = \alpha + \beta \text{ vacinação} + \gamma \text{ nutrição} + \delta \text{ qualidade} + \varepsilon$$

Na equação acima, os coeficientes da regressão (β , γ e δ) representam a sensibilidade do nº de mortes a ações de vacinação, nutrição e melhoria da qualidade do atendimento, o termo α é uma parcela do nº de mortes que ocorreria de qualquer forma e o termo ε é a parte do nº de mortes que não é explicada pelas variáveis escolhidas. A análise destes coeficientes diria se cada uma das ações tem efeito estatístico significativo sobre a variável objeto e também sua magnitude, permitindo a análise comparativa.

Uma observação no que concerne à utilização da análise de impacto (função de produção) *ex post* é que ela consiste em comparar os resultados obtidos entre um *grupo de tratamento* – formado por beneficiários do programa –, e um *grupo de controle* – formado por não-beneficiários do programa. Neste caso, ao se tentar avaliar o impacto de determinado projeto, existe a dificuldade prática de se avaliar qual *teria sido* o comportamento de um agente econômico se não tivesse participado do programa. Isto torna imprescindível a construção de um cenário que permita a comparação entre os beneficiários do programa e o que se conhece na literatura como *grupo de controle* – que equivale a uma amostra de agentes econômicos não beneficiados pelo programa e que apresentam características similares àqueles beneficiados (Castro R., 2008).

Da leitura do parágrafo acima ficam claros dois problemas básicos: i) a construção do grupo de controle adequado; e ii) garantir que os benefícios

recebidos pela população objetivo possam ser realmente atribuídos ao projeto.

4. BENEFICIO -CUSTO DO PRODEIC : Estimativa

A análise de custo benefício é um conjunto de técnicas que visam gerar informações sobre a relevância social de projetos públicos. Ela se constitui num instrumento importante para balizar a tomada de decisão acerca dos investimentos públicos.

Considerando que os programas de incentivos fiscais podem ser caracterizados como um projeto de *investimento*, consideramos como :

Custos : o valor do ICMS Incentivado no âmbito do PRODEI (constante do Quadro Demonstrativo de Renúncia – SEFAZ).

Benefícios: a receita do ICMS decorrente dos incentivos concedidos. Como **benefícios** são considerados:

- Receita do ICMS decorrente da Renúncia aos Créditos (α)
- Receita do ICMS decorrente dos Empregos Gerados (β)
- Receita do ICMS recolhido pelas Empresas beneficiárias (π)
- Receita do FUNDEIC (μ)
- Receita decorrente do Efeito Multiplicador de Redução de Impostos (ρ)

O termo multiplicador de redução de Impostos se refere à razão entre a variação da renda agregada decorrente da redução dos impostos. Romer e Bernstein¹, encontraram impacto bruto de redução de impostos da ordem de 1,6 : redução de R\$ 1 nos impostos produz um aumento de R\$ 1,6 na renda total. Vale notar que parte desta renda retorna ao setor público, via tributação.

¹ Romer, C., & Bernstein, J. (2009). *The job impact of the American Recovery and Reinvestment Plan* (Relatório técnico). American Council of Economic Advisers.
EMPRESA RSP-EPP CNPJ 22.988.136/0001-94
CONTRATO N.019/2017/SEDEC.

Logo,

$$B / C = [\Sigma Bt] / [\Sigma Ct]$$

Onde :

B / C = Relação benefício / custo;

Ct= custo no período t, que corresponde ao valor do ICMS Incentivado no âmbito do PRODEI (constante do Quadro Demonstrativo de Renúncia – SEFAZ)

Bt = Benefício do período t , onde

$$Bt= \Sigma (\alpha + \beta + \pi + \mu + \varrho) \text{ sendo que :}$$

α = valor da renúncia aos créditos do ICMS dos insumos utilizados no processo produtivo, estimado em 29,44%² do valor do ICMS normal devido pelas empresas beneficiadas.

β = valor da receita do ICMS do consumo decorrente da massa salarial gerada (massa salarial paga pelas empresas beneficiadas multiplicada pela alíquota média do ICMS Consumo, estimado em 13,3%³ e considerando a Multiplicador Keynesiano de 3,3, consagrada na literatura econômica). A fonte de informação foi o Relatório de Fiscalização das Empresas Beneficiadas pelo PRODEI, realizado anualmente *in loco* pela Coordenadoria De Fiscalização E Monitoramento da SEDEC.

π = ICMS recolhido pelas empresas beneficiadas , informado pela SEFAZ.

μ = Receita do FUNDEIC oriunda do recolhimento das empresas beneficiadas com base em percentual do incentivo. Valor informado pela SEFAZ.

ϱ = Receita de ICMS decorrente do Efeito Multiplicador de Redução de Impostos. Valor estimado com base no valor de redução dos impostos (informado pela SEFAZ), no multiplicador fiscal de 1,6 e carga tributária média de ICMS de 12%.

² Este percentual é uma estimativa baseada em série histórica de arrecadação , faturamento e volume de créditos de ICMS de empresas industriais no estado.

³ Conforme documento da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração de Mato Grosso: Relatório de Avaliação dos Programas de Incentivos Fiscais ,junho de 2010.

A Viabilidade será indicada com $B/C \geq 1$, o qual significa que os incentivos são eficientes, à medida que proporcionam um retorno em termos de receita de ICMS (benefícios) superiores os custos (gastos tributários com incentivos).

Os resultados da estimativa para o período de 2015-2017, encontram-se no Quadro abaixo.

**Estimativa do Benefício /Custo dos Incentivos Fiscais . PRODEIC.
2015-2017. Em R\$**

	2015	2016	2017
TOTAL BENEFÍCIOS	1.858.873.295,10	1.932.414.996,45	1.724.522.532,89
Renúncia aos Créditos	666.403.339,61	668.036.236,47	557.743.595,39
Empregos Gerados	480.591.153,10	550.460.804,63	576.949.283,98
Fundos	80.013.433,02	86.115.183,74	71.237.120,91
ICMS Recolhido	532.839.686,66	529.535.154,45	436.215.860,31
Redução de Impostos	99.025.682,71	98.267.617,17	82.376.672,30
CUSTO ICMS INCENTIVADO	1.747.839.536,20	1.757.334.318,88	1.433.825.891,89
Relação Benefício /custo	1,06	1,10	1,20

Fonte: SEDEC/ Elaboração Própria.

Considerações finais

O presente trabalho apresentou um conjunto de observações de caráter conceitual e metodológico, cujo objetivo é o de auxiliar aqueles interessados em discutir os diversos aspectos envolvidos na tomada de decisão acerca de se implantar um programa incentivado de investimentos ou de incentivos fiscais.

O trabalho não pretendeu, em momento algum, exaurir ou apresentar de forma mais profunda algum tema específico. A intenção era chamar a atenção para diversos aspectos envolvidos, como uma lista de itens a serem checados. Neste sentido, seria um guia para que gestores públicos pudessem interagir com suas áreas técnicas quando lhes fosse apresentado um programa da natureza dos aqui discutidos.

Os resultados apresentados, ainda preliminares, indicam que os incentivos fiscais no âmbito do Prodeic, são eficientes, com retorno, em termos de receita do ICMS, de 20%, isto é, para cada R\$ 1 de incentivo concedido, registra-se um R\$ 1,20, no ano de 2017. Além disso, registrou-se uma tendência ascendente de melhoria da eficiência do programa, cujo retorno passou 1,06 , em 2015, para 1,20 em 2017.

Apresentados os pontos acima, cabem alguns comentários adicionais que buscam evidenciar a necessidade de se proceder a uma avaliação criteriosa que minimize os riscos do fluxo de caixa do governo/sociedade quando da proposição de incentivos fiscais.

Um primeiro aspecto particularmente relevante se refere à preocupação que o governo deve com incentivos fiscais concedidos de forma isolada e não relacionados com o projeto de desenvolvimento do estado, posto que além de pouco contribuírem para o processo de agregação de valor das cadeias produtivas, e , portanto, com pequeno efeito multiplicador, podem afetar negativamente a provisão cotidiana de bens e serviços públicos, dada restrição orçamentária .

Outro aspecto a considerar é o volume de arrecadação adicional através da concessão de incentivos programáticos e para a atração de novos contribuintes. Nestes situação não é adequado falar em perda de arrecadação, pois deve-se considerar que sem o novo contribuinte não haveria arrecadação alguma. Neste caso, o custo fiscal dos incentivos seria zero.

É interessante registrar que esta questão já está incorporada às discussões no âmbito do direito financeiro. A passagem a seguir, extraída de Oliveira (2010) ilustra o ponto:

“Interessante hipótese foi analisada por Ives Gandra da Silva Martins. O caso era de Município que pretendia instaurar um pólo industrial e iria conceder isenção de tributos municipais. O autor esclarece que há duas espécies de incentivos, os onerosos “que causam impacto sobre a receita e o orçamento, aos quais podemos denominar ‘incentivos onerosos para a entidade cedente’; e aqueles outorgados a ‘custo zero’, que não causam qualquer impacto sobre as finanças do ente federativo, implicando desenvolvimento da região e futuro crescimento da arrecadação, em face da geração de empregos e outros fatores de progresso decorrentes da estimulação fiscal concedida”

Tem razão o parecerista. É que se o imóvel é municipal não está gerando receita. Logo, não há renúncia. De outro lado, se o benefício alcança o ISS, da mesma forma não há pagamento de que se possa desistir. Assim, se a empresa não se localizar no Município, não gerará recursos e se nele se instala, não haverá redução da receita orçamentária”.

Bibliografia

Araujo Jr, José Tavares. *Renúncias Fiscais e Qualidade do Gasto Público*. Valor Econômico, 16-06-2005.

Azevedo, Rui Pedro. *Estatuto dos Benefícios Fiscais*. In: III Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal. Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

Banco Mundial. 2009. *Brasil: Avaliação da Eficiência da Gestão do Investimento Público*. Banco Mundial.

Castro, Raul. 2008. *Evaluación ex -ante y ex -post de proyectos de inversión pública en educación y salud. Metodologías y estudios de caso*. Documentos CEDE. Nº 12 Julio 2008.

Comissão Europeia. 2003. *Manual de análise de custos e benefícios dos projectos de investimento*.

Dubeux, Carolina Burle. 1998. *A Valoração Econômica Como Instrumento de Gestão Ambiental – O Caso da Despoluição da Baía de Guanabara*. Dissertação de Mestrado – COPPE UFRJ.

Guimarães, Sergio; Azevedo, João Pedro. 2007. *RIOLOG: Uma avaliação ex-post*. SEFAZ-RJ TD 2007.04.

McHugh, Darren. 2006. *A Cost-Benefit Analysis of an Olympic Games*. Queen's Economics Department Working Paper Nº. 1097.

Medalla, Felipe. 2006. *On the Rationalization of Fiscal Incentives*. United States Agency for International Development – USAID.

Office of The Third Sector (OTS). 2009. *A guide to Social Return on Investment*. Scottish Government.

Oliveira, Regis. 2010. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª edição revista e atualizada. Editora Revista dos Tribunais.