

idp

idp

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

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

**CONCEIÇÃO AMARAL SILVA MÕES**

Brasília-DF, 2022

**CONCEIÇÃO AMARAL SILVA MÕES**

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

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação no Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientador**

Professor Doutor Fernando Boarato Meneguim

Brasília-DF 2022

## **CONCEIÇÃO AMARAL SILVA MÕES**

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

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação no Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 24 / 08 / 2022

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim - Orientador

---

Prof. Dr. Leonardo Monteiro Monastério

---

Prof. Dr. Caio Cordeiro de Resende

---

M694p Mões, Conceição Amaral Silva  
Políticas desenvolvimentistas do distrito federal: impacto na arrecadação do ICMS no período de 1993-2003 / Conceição Amaral Silva Mões. – Brasília: IDP, 2022.

75 p.: il. Color.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim.

1. Avaliação de impacto. 2. Políticas desenvolvimentistas. 3. Benefícios fiscais. 4. Renúncia fiscal. 5. Guerra fiscal. I. Título.

CDD: 341.39

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



## RESUMO

O Distrito Federal e os demais Estados da Federação brasileira atraem investimentos de empresas privadas para a economia local visando a geração de um ciclo virtuoso de aumento de empregos, renda e arrecadação de impostos. A principal estratégia dessa política ocorre via benefícios fiscais do ICMS em contrapartida do aumento da capacidade produtiva ou introdução de uma nova unidade produtiva em território local. A partir de 1980 ocorreu uma disseminação deste tipo de política em todo território brasileiro com flagrante desrespeito ao processo de aprovação de normativos no âmbito do CONFAZ. O acirramento da guerra fiscal acarretou insegurança jurídica e provocou a publicação da Lei Complementar nº 160, de 08 de agosto de 2017, para a redefinição das regras do jogo, promoção da “regularização” da política de benefícios fiscais e instituição do Portal Nacional da Transparência Tributária (PNTT). Desde 1988 o Governo do Distrito Federal implementa esse tipo de política em seu território de forma contínua, entretanto, não há registro conhecido de uma avaliação que permita conhecer os resultados efetivos. Assim, o objetivo desta dissertação é avaliar o impacto das políticas desenvolvimentistas no âmbito do Distrito Federal, sob o ponto de vista da variável de resultado, arrecadação de ICMS, utilizando o modelo controle sintético a partir da base de dados IPEADATA e a primeira publicação do PNTT. Dessa forma, foi possível definir um contrafactual, o Distrito Federal sem benefícios fiscais, e por comparação concluir que ocorreu um incremento de arrecadação de ICMS no período de 1994 a 1999, estatisticamente significativo, com erro abaixo de 10%.

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

## ABSTRACT

The Distrito Federal and other states from the Brazilian Federation attract investments from private companies to their local economy looking to create a virtuous cycle of increased jobs, income and tax collection. The main strategy of this policy occurs by ICMS tax benefits in exchange for increasing production capacity or introducing a new production unit in the local territory. From 1980, this type of policy was disseminated throughout the Brazilian territory with clear disregard for the process of approving regulations within the scope of CONFAZ. The intensification of the fiscal war caused legal uncertainty and led to the publication of Complementary Law nº 160, of August 8, 2017, to redefine the rules of the game, promote the “regularization” of the tax benefits policy and establish the Portal Nacional da Transparência Tributária (PNNT). Since 1988, the Distrito Federal Government implements this type of policy in its territory on a continuous basis, however, there is no known record of an evaluation that allows knowing the effective results. Thus, the objective of this dissertation is to evaluate the impact of developmental policies within Distrito Federal, from the point of view of the result variable, ICMS collection, using the synthetic control model from the IPEADATA database and the first publication of the PNNT. Therefore, it was possible to define a counterfactual, the Distrito Federal without tax benefits, and by comparison to conclude that there was no increase in ICMS collection in the period from 1994 to 1999, statistically significant, with an error below 10%.

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



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Figura 1**

Teoria da Mudança

.....16





## **LISTA DE QUADROS**

### **Quadro 1**

Distribuição dos Impostos

.....**25**

### **Quadro 2**

Avaliação do Pool de Doadores Potenciais

.....**51**



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> Projeção de Renúncia Fiscal ICMS – GDF - 2022	<b>36</b>
<b>Tabela 2</b> % Renúncia de ICMS – 2012	<b>37</b>
<b>Tabela 3</b> Histórico da Política no Âmbito do Governo do Distrito Federal	<b>37</b>
<b>Tabela 4</b> Fonte dos Dados	<b>47</b>
<b>Tabela 5</b> Lista das Normas Publicadas no PNTT (não abrange publicações extemporâneas)	<b>49</b>
<b>Tabela 6</b> Contribuição das Variáveis Preditoras – Pesos	<b>55</b>
<b>Tabela 7</b> Pool de doares - Pesos	<b>55</b>
<b>Tabela 8</b> Pareamento das Variáveis Preditoras - Unidade Tratada x Unidade Sintética	<b>56</b>
<b>Tabela 9</b> Tabulação dos Resultados	<b>61</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

### Gráfico 1

Evolução da carga tributária em relação ao crescimento do PIB

.....26

### Gráfico 2

Curva de Laffer

.....27

### Gráfico 3

Produto Interno Bruto – Taxa de variação real no ano

.....30

### Gráfico 4

Tratado x Controle

.....56

### Gráfico 5

Resultado efetivo da política, “GAP”

.....57

### Gráfico 6

MSPE pós/pré-intervenção – 1993 a 1999

.....58

### Gráfico 7

MSPE pós/pré-intervenção – 2000 a 2003

.....58

# SUMÁRIO

## 1. INTRODUÇÃO ..... 13

1.1	Contextualização .....	13
1.2	Justificativa .....	15
1.3	Problema de Pesquisa .....	15
1.4	Objetivo Geral .....	17
1.4.1	Objetivos Específicos .....	17
1.5	Hipótese .....	18

## 2. REFERÊNCIAL TEÓRICO ..... 20

2.1	Arranjo Institucional dos Benefícios de ICMS .....	23
2.2	Ambiente Institucional .....	24
2.2.1	Federalismo .....	24
2.2.2	Sistema Tributário Brasileiro .....	25
2.2.3	Benefícios Fiscais .....	27
2.3	Dependência da Trajetória ou <i>PATH DEPENDENCE</i> .....	29
2.3.1	Políticas Desenvolvimentistas .....	29
2.3.2	Guerra Fiscal .....	31
2.3.3	As Políticas Públicas de Benefícios Fiscais no Distrito Federal .....	34
2.4	Avaliação de Impacto .....	40

## 3. METODOLOGIA ..... 46

3.1	Qualificação da Pesquisa .....	46
3.2	Estratégia de Pesquisa .....	46
3.2.1	Operacionalização das Variáveis .....	46
3.2.1.1	Operacionalização das Variáveis .....	48
3.2.1.2	Operacionalização das Variáveis .....	53
3.2.1.3	Operacionalização das Variáveis .....	54
3.2.1.3.1	Operacionalização das Variáveis .....	56
3.2.1.3.2	Operacionalização das Variáveis .....	57

## 4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS ..... 61

## 5. CONCLUSÃO ..... 64

## REFERÊNCIAS ..... 66



## 1

## INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consagrou, em seu art. 3º, inciso III, a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, sendo os programas de benefícios fiscais umas das ferramentas utilizadas no intuito de realizar atração de investimentos privados, aumento de arrecadação, aumento de emprego e renda.

Em que pese a execução da política fiscal visando o desenvolvimento regional seja de competência do governo federal, a reforma do ICMS realizada pela Constituição Federal de 1988, somada a baixa capacidade de regulação do Governo Federal, propiciaram uma atuação efetiva dos Estados da Federação via benefícios fiscais. Nesse intuito, as políticas desenvolvimentistas, considerando a federação brasileira, geraram uma competição — na maioria das vezes um jogo de soma negativa — podendo ocorrer ganhos individuais que acarretam perdas para os outros entes (VARSANO, 2009, p. 6).

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

A Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> conceitua como renúncia tributária qualquer subsídio ou isenção<sup>2</sup>, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido<sup>3</sup>, anistia<sup>4</sup> ou remissão<sup>5</sup>, relativos a impostos, taxas ou contribuições, cabendo sua concessão por meio de lei específica do ente que possui a competência tributária. A Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>6</sup> replica o preceito constitucional e exige a publicação do quantitativo no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias anual.

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

Diante do cenário de declaração de inconstitucionalidade das leis estaduais e distritais de benefícios fiscais à Lei complementar n° 24, de 07 de janeiro de 1975, e a insegurança jurídica da política, foram publicados a Lei Complementar Nacional n. 160, de 07 de agosto de 2017; e o Convênio ICMS 190, de 07 de dezembro de 2017, que permitiram o registro e depósito de todos atos normativos e atos concessivos de benefício fiscal existentes nos 27 entes da federação no

---

<sup>1</sup> Segundo o §6º do artigo 150 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

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

<sup>3</sup> Crédito presumido – desconto sobre o valor de imposto apurado.

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

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

<sup>6</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal, §2º do artigo 4º - Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000

Portal Nacional da Transparência (PNTT), ocorrendo uma regularização da política de benefícios fiscais.

A referida legislação também permitiu aos Estados e o Distrito Federal dentro de uma mesma região geográfica brasileira replicar atos normativos de benefício fiscal por meio de um mecanismo denominado “adesão”.

A política vigente no Distrito Federal, normatizada por meio do Decreto nº 39.803, de 02 de maio de 2019, provém do Decreto nº 14.426, de 16 de março de 2016, do Estado do Mato Grosso do Sul. A partir desta adesão devidamente autorizada pelo CONFAZ, com base no Convênio ICMS 190, de 7 de dezembro de 2017, o Governo do Distrito Federal se orienta pela implementação da política pública do Programa de incentivo fiscal à industrialização e ao desenvolvimento sustentável do DF, o Emprega DF, que visa aumentar o número de empregos, renda e arrecadação de impostos, com a previsão de desoneração de até 67% do valor do ICMS apurado mensalmente nas operações de saída dos produtos de fabricação própria na forma de crédito presumido.

## **1.2 JUSTIFICATIVA**

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

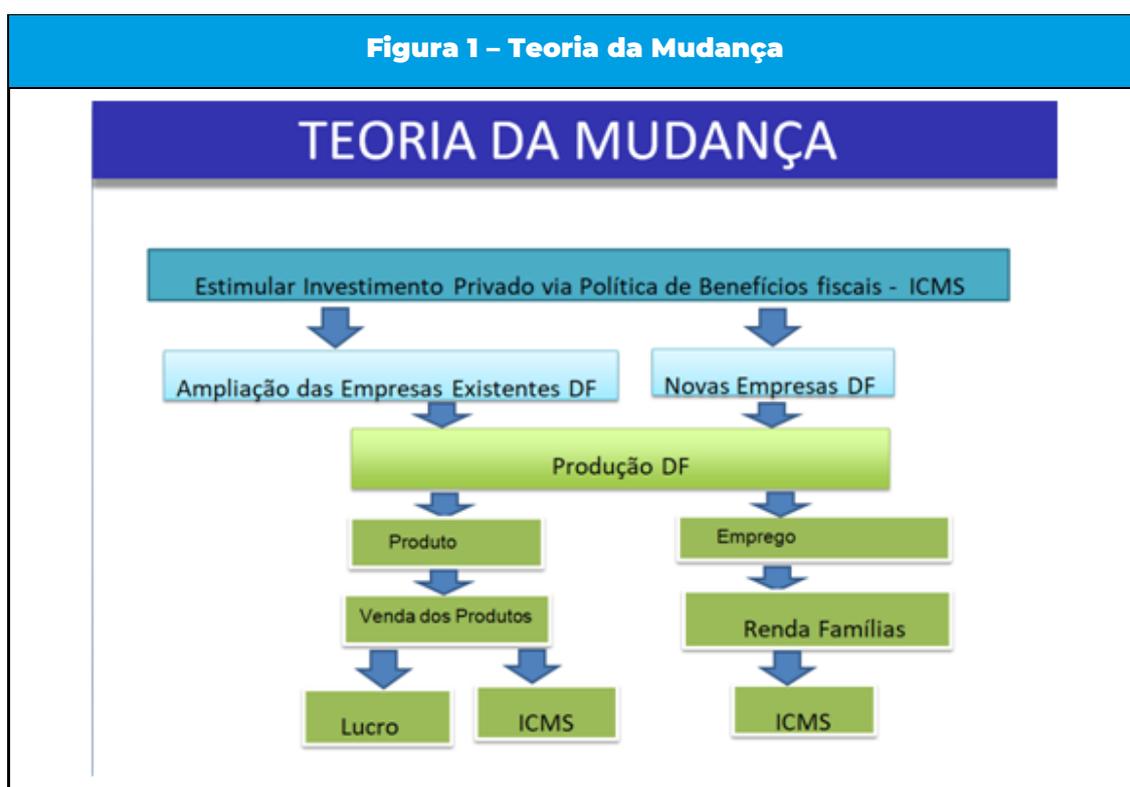
Considerando que a implementação deste tipo de política ocorre via benefício fiscal por meio de renúncia fiscal aos cofres públicos do Distrito Federal, acredita-se que os resultados e as conclusões desta pesquisa poderão fornecer subsídios, conhecimentos e uma prestação de contas à sociedade deste tipo de política pública.

## **1.3 PROBLEMA DE PESQUISA**

O PROIN-DF (Programa de Desenvolvimento Industrial), PRODECON (Programa de Desenvolvimento Econômico do DF), PADES/DF (Programa de Apoio Econômico e Social do DF), PRÓ-DF I e II (Programa de Promoção e Desenvolvimento Econômico do DF) e

IDEAS (Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável) formam o histórico das políticas que antecederam a política vigente no Distrito Federal. Assim, em que pese a existência deste tipo de política no âmbito do Distrito Federal desde 1988, não há registro conhecido de uma avaliação de impacto, tendo este trabalho a ambição de tentar cobrir essa lacuna.

Na fase de normatização das políticas, não ocorreu a inclusão de uma metodologia de avaliação de impacto que pudesse selecionar os beneficiários de forma aleatória<sup>7</sup> entre empresas que receberam o tratamento e empresas que receberão o tratamento em momento a posteriori, permitindo, assim, construir um contrafactual de comparação entre grupos de tratamento e grupo controle, conforme preconiza o padrão “ouro” de avaliação. Dessa forma, será necessário buscar outros métodos disponíveis na literatura: Diferença em Diferença, Pareamento, Regressão Descontínua e Controle Sintético a partir do desenho da intervenção abaixo e dados observacionais disponíveis.



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

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

## **1.4 OBJETIVO GERAL**

Realizar a avaliação de impacto das políticas desenvolvimentistas no Distrito Federal do período de início de 1993 a 2003 quanto à variável de resultado arrecadação de ICMS utilizando a metodologia de controle sintético a partir de dados observacionais disponíveis nas bases de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA DATA.

### **1.4.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Realizar a avaliação das políticas desenvolvimentistas do Distrito Federal do período de 1993 a 2003 utilizando a metodologia de controle sintético a partir da janela de oportunidade de publicação dos normativos de guerra fiscal na primeira publicação do Portal da Transparência Tributária da seguinte forma:

- i) Construir um contrafactual válido de comparação a partir dos Estados da Federação;**
- ii) Definir o período pré intervenção;**
- iii) Definir os Estados da Federação que poderão ser considerados como potenciais doadores, ou seja, aqueles que podem participar do quase experimento sem contaminação;**
- iv) Definir as variáveis preditoras que serão utilizadas no experimento;**
- v) Realizar o levantamento das variáveis partir do período definido como pré intervenção.**
- vi) Realizar o paramento para definir variáveis preditoras, peso das variáveis e peso das unidades doadoras;**
- vii) Avaliar o balanceamento das variáveis preditoras entre o DF real e o DF sintético;**
- viii) Realizar teste placebo;**
- ix) Realizar estatística teste;**
- x) Plotar variável de resultado (arrecadação de ICMS) no período total de análise, DF real e DF sintético;**
- xi) Plotar o GAP da variável de resultado, diferença entre DF real e DF sintético.**

## 1.5 HIPÓTESE

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



?

## 2

## REFERENCIAL TEÓRICO

Definir o quê, quanto, como e para quem produzir por meio de alocação eficiente dos fatores de produção (capital, trabalho e terra) faz parte do planejamento de uma economia, tanto nacional como local. Em economias fechadas, cabe ao governo central essas definições, já nas economias de mercado, o sistema de troca se estabelece a partir das leis de oferta e demanda até atingir a condição de equilíbrio, conforme Lei de Walras.

A partir dos 80, no Brasil e no mundo, a presença do Estado foi considerada um empecilho ao desenvolvimento econômico. As políticas públicas<sup>8</sup> tiveram como base a eliminação da participação governamental, ocorrendo privatizações e liberação de barreiras comerciais.

Segundo Fiani (2011, p. 32), sob o ponto de vista da teoria do bem-estar, sem a presença do Estado, os mercados sozinhos buscam adaptações de forma individualizada visando os próprios objetivos e acabam não gerando equilíbrio eficiente para toda sociedade. Isso ocorre porque a teoria de abordagem de mercados exige um modelo ideal de mercado competitivo<sup>9</sup> visando a condição de equilíbrio — ótimo de Pareto<sup>10</sup>.

Entretanto, não existem critérios e procedimentos para definir a política mais adequada; a que, entre todas as alocações eficientes, produza mais bem-estar para sociedade a partir das diversas curvas de

---

<sup>8</sup> O movimento da nova gestão pública brasileira iniciado no do Plano Diretor de Reforma do Aparelhado Estado – PDRAE, Governo Fernando Henrique Cardoso, 1994 reorganizou o Estado em 4 setores e definiu o Setor de Produção e serviço para o mercado como pertencente à área de atuação das empresas.

<sup>9</sup> Um mercado seria caracterizado competitivo a partir de 4 hipóteses: perfeita divulgação das informações entre os indivíduos, livre mobilidade dos recursos econômicos, grande número de compradores e vendedores e produtos homogêneos. Os consumidores se orientam apenas pelo preço sem definir preferências por fabricantes.

<sup>10</sup> Circunstância onde não seria possível melhorar a situação de um dos participantes do sistema sem piorar a situação dos demais.

possibilidades, existindo um espaço de escolha a partir das preferências.

Isso porque a condição ótima de Pareto não se preocupa com a distribuição dos fatores de produção, sendo possível a existência de pontos onde todos os recursos estejam disponíveis para um indivíduo e zero para outro.

Nesse sentido, Harvey e Gayer (2015, p. 44) reportam:

O primeiro teorema do bem-estar indica que um sistema competitivo em adequado funcionamento leva a alguma alocação na curva de possibilidades de utilidade. No entanto embora eficiente, esta alocação específica não aumenta necessariamente o bem-estar social ao máximo.

Outra questão seria analisar o mundo real, aquele que nem sempre consegue se manter nas hipóteses previstas no modelo competitivo ideal. O desenvolvimento econômico gera falhas de mercado<sup>11</sup>, que por si geram uma alocação ineficiente dos fatores de produção. Nesse ponto, sem a presença do Estado, não existem instrumentos de ajustes.

Pensar sobre desenvolvimento exige o equilíbrio simultâneo de todos os setores por meio da perfeita alocação dos fatores de produção entre as diferentes atividades econômicas que gere a melhor condição de bem-estar para coletividade. Portanto, o desenvolvimento global da economia envolve um processo de escolha coordenado visando a promoção do bem-estar coletivo sob pena de agravamento do equilíbrio geral econômico e social.

---

<sup>11</sup> As falhas de mercado são paradoxos que surgem a partir da impossibilidade de se promover um equilíbrio perfeito diante de inúmeras possibilidades e determinantes que emergem de externalidades positivas e negativas. Segundo Giambiagi e Além (2011, p. 4), provocam uma alocação ineficiente dos fatores de produção e podem ser representadas por: existência de bens públicos, monopólios naturais, externalidades, mercados incompletos, falhas de informação, desemprego e inflação.

Nesse sentido, North<sup>12</sup> (1990 apud GALA, 2003, p. 281), em contraposição a teoria do *homo economicus*<sup>13</sup> empregada na economia clássica, a partir da teoria da racionalidade limitada<sup>14</sup>, justifica a falta de habilidade dos agentes no processo decisório, seja pela motivação dos agentes ou pela falta de conhecimento do ambiente. O protagonismo do Estado se revela a partir da sua capacidade de definir as regras bem como assegurar os direitos de propriedade<sup>15</sup> que organizam a economia — Nova Economia Institucional (NEI) — e assim define a presença do Estado no desenvolvimento econômico sob ponto de vista das instituições.

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, quer seja ele político, social ou econômico (NORTH, 1990 apud FIANI, 2011, p. 3).

Segundo Gala (2003, p. 288), a expressão advém da comparação das relações da sociedade com uma partida esportiva: enquanto as instituições representam as regras do jogo, as organizações<sup>16</sup> (agentes políticos, agentes econômicos, empresas) representam os times que se confrontam durante um campeonato.

Nesse processo de interação, o histórico permitirá aprofundar o conhecimento do ambiente, gerando o segundo conceito da teoria utilizado pela NEI, *Path Dependence*. A partir dessa reflexão, será possível entender a diferença de desenvolvimento entre determinado

---

<sup>12</sup> Douglass Cecil North economista norte americano, conquistou o prêmio Nobel de economia em 1993, desenvolvimento da teoria institucional.

<sup>13</sup> Segundo Mota e Vasconcelos (2014, p. 28), na teoria do *homo economicus* o ser humano seria previsível e controlável, egoísta e utilitarista em seus propósitos, com racionalidade absoluta, incentivos monetários e capaz de otimizar suas ações após pesar todas as alternativas possíveis

<sup>14</sup> Segundo Mota e Vasconcelos (2014, p. 99), a teoria da racionalidade limitada decisões satisfatórias (mas não ótimas); a limitação do ser humano em ter acesso ao processar cognitivamente todas as custo; pressões afetivas, culturais e jogos de poder influenciam o conteúdo das decisões.

<sup>15</sup> Aqueles de que os indivíduos se apropriam sobre seu próprio trabalho e sobre os bens e serviços que usufruem” (NORTH, 2018, p. 64 apud CAVALCANTE, 2019, p. 264).

<sup>16</sup> Segundo Fiani (2011, p. 8) organizações divergem das instituições, sendo o conceito de organizações “grupos de indivíduos ligados pelas instituições, as quais visam à ação coletiva do grupo em torno de um objetivo comum”.

espaço geográfico, bem como a correção dos rumos ou até mesmo a realização de rompimentos institucionais por meio de reformas nos sistemas existentes (COSTA, 2019, p. 5).

Assim, para avaliar uma política de benefícios fiscais, faz-se necessário conhecer as regras do jogo da política de benefícios fiscais, buscar o arranjo institucional e o ambiente instrucional que o próprio Estado desenvolveu até a presente data e destacar os elementos que promovem o comportamento cooperativo visando a mitigação das incertezas no setor econômico do Distrito Federal.

## 2.1 ARRANJO INSTITUCIONAL DOS BENEFÍCIOS DE ICMS

Arranjo seria a estrutura de interação entre os agentes, “(...) um arranjo entre unidades econômicas, que governa a forma pela qual essas unidades podem cooperar e/ou competir” (NORTH; DAVIS, 1971, p. 7 apud FIANI, 2011, p. 4).

O Ipea (2010, p. 187) apresenta as condições favoráveis para que o comportamento cooperativo seja preponderante:

1. Existência de uma forte identidade regional, alicerçada em organizações duradouras, de caráter estatal ou societal;
2. Atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias;
3. Existência de fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.

Nesse sentido, conforme mandamento previsto no artigo 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e regulamentação pela Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975<sup>17</sup>, instituiu-se o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), órgão deliberativo do Conselho Nacional de Política Fazendária do Governo Federal, e atribuiu-se a função de coordenar a concessão de benefícios fiscais relacionados ao ICMS. Seria uma “organização<sup>18</sup>” visando a redução dos conflitos oriundos dos interesses individualizados dos Estados Federados.

---

<sup>17</sup> Em que pese a lei regulamentadora ser anterior a CRFB/88, foi devidamente recepcionada.

<sup>18</sup> Segundo Fiani (2011, p. 8) organizações divergem das instituições, sendo o conceito de organizações “grupos de indivíduos ligados pelas instituições, as quais visam à ação coletiva do grupo em torno de um objetivo comum”.

Baseado na estrutura de governo em rede, o Ministério da Economia funciona como *hub* que coordena 32 grupos técnicos de trabalho para formulação de soluções; instâncias deliberativas do COTEPE (Comissão Técnica Permanente do ICMS), formadas por um único representante designado por cada estado da Federação; e o Pleno do CONFAZ, que reúne todos os Secretários Estaduais da pasta gestão tributária e o Ministro da Economia. As deliberações são realizadas por meio de 4 ciclos de reuniões ordinárias durante o ano calendário e reuniões extraordinárias.

Assim, a matéria benefícios fiscais apresenta o seguinte rito dentro do CONFAZ: apresentada no grupo específico GT 26 para estudos, debates e elaboração da proposta de convênio e em seguida segue para as instâncias deliberativas COTEPE e pleno do CONFAZ para aprovação do instrumento formal de convênio, com quórum de unanimidade entre todos os Secretários da pasta finanças estaduais.

## 2.2 AMBIENTE INSTITUCIONAL

North e Davis (1971, p. 6 apud FIANI, 2011, p. 4) definem as regras do jogo como “o conjunto de regras fundamentais de natureza política, social e legal, que estabelece a base para a produção, a troca e a distribuição”. Nesse sentido, realizar-se-á uma busca nos elementos constitucionais que propiciaram o desenvolvimento de políticas de benefícios fiscais pelos estados subnacionais.

### 2.2.1 FEDERALISMO

Segundo Caggiano (2000, p. 32-34) federalismo é a forma de Estado em que vários entes se reúnem para formar uma nação, cada um conservando sua autonomia (*self rule*) com interdependência (*shared rule*).

Segundo Ferreira Filho (2020, p.47), o federalismo cooperativo surgiu com o propósito de coordenar seus membros entorno do ente central diverso do modelo dualista que pensava em membros

---

totalmente separados. “[...] Concebia-se o federalismo como dualista. O ideal era separar duas esferas estanques, a da União de um lado, e a do Estado-membro de outro” (FERREIRA FILHO, 2020, p. 47).

Dessa forma, o federalismo cooperativo manifesta-se na distribuição de competências classificadas como concorrentes e comum. O parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal sinaliza o caminho da cooperação entre os membros da República Federativa do Brasil: “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Entretanto, Conti (2001 apud COELHO, 2018, p. 17) e Ferreira Filho (2020, p. 48) caracterizam o federalismo brasileiro como híbrido devido à presença de distribuição de competências exclusivas e privativas.

## 2.2.2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Sarak (2010, p. 259) reporta que o desenvolvimento nacional demanda alinhamento dos fatores da atividade econômica (produção industrial, custo do emprego formal, competitividade internacional) com sistema tributário.

Os artigos 153, 154, 155 e 156 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 definem as competências tributárias de forma expressa por ente tributante.

Quadro 1 – Distribuição dos Impostos.	
Entes Federativos	Competência Tributária Privativa (Impostos)
União	II, IE, IR, IPI, IOF, ITR - artigo 153
Estados	ICMS, ITCMD, IPVA – artigo 155
Municípios	ISS, ITBI, IPTU – artigo 156
Distrito Federal	ICMS, ITCMD, IPVA, ISS, ITBI, IPTU – artigo 155 c/c § 1º do artigo 32

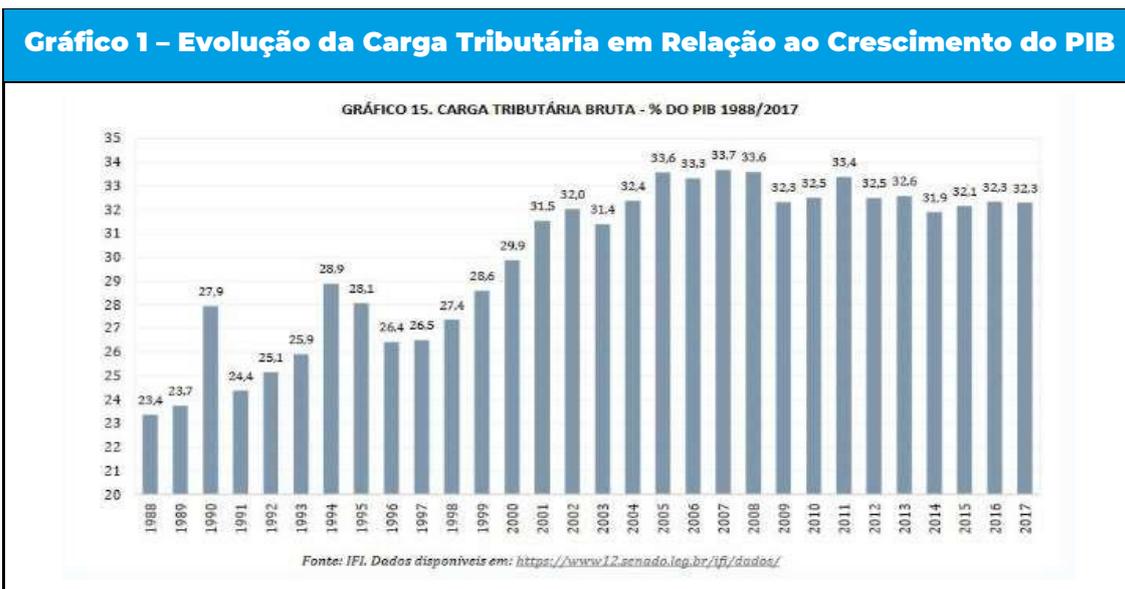
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Segundo Durand (1955 apud FERREIRA FILHO, 2020, p. 54) a divisão de receita representa o grau de autonomia autorizado pela Constituição, “a pedra de toque da Federação, pois é a medida da autonomia real dos Estados-membros”.

Lima e Rezende (2019, p. 243) reportam o efeito da tributação no sistema econômico da seguinte forma: “os sistemas tributários de todos os países provocam modificações na economia, abrindo cada vez mais espaços para discussões sobre qual seria a tributação ótima”.

Dessa forma, Vasconcellos (2011, p. 395) sinaliza que um dos objetivos do sistema tributário seria não provocar impactos negativos sobre a eficiência econômica, assim, possuiria capacidade de estimular ou desestimular os agentes econômicos. Nesse sentido, Sarak (2010, p. 265) reporta que buscar uma redução da carga tributária irá aumentar a capacidade produtiva, número de emprego e renda dos trabalhadores. Caso contrário, provocará aumento de preços e sonegação fiscal.

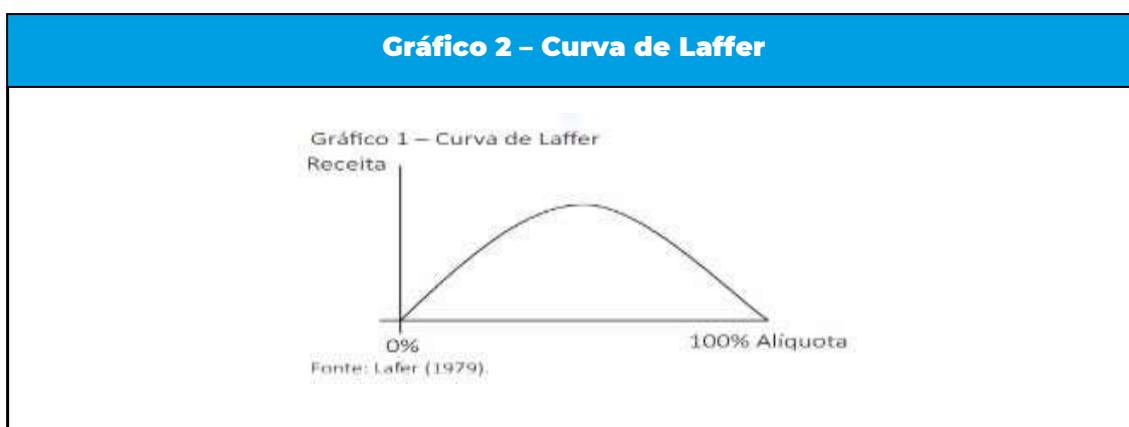
Assim, definir um ponto ideal de tributação onde provoque uma interferência menor possível no sistema econômico constitui peça chave para o desenvolvimento econômico. Entretanto, dado as crescentes necessidades orçamentárias, a carga tributária em relação a produção interna brasileira tem evoluída de forma crescente, conforme dados abaixo:



Fonte: Aceiro et al (2021, p. 64)

De acordo com Mankiw (2009, p.164-165), em 1974 o economista Arthur Laffer apresentou um gráfico para demonstrar como as alíquotas dos impostos afetavam a receita tributária, utilizando o seguinte pressuposto:

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



Fonte: : Lima e Rezende (2019, p. 246)

Posteriormente, na década de 1980, esse argumento embasou o movimento de liberalização da economia do Presidente Ronald Reagan. Neste sentido Lima e Rezende (2019, p. 253), a partir de uma base de dados disponibilizada pela Secretaria da Receita Federal e estudos realizados pelo BNDES no período entre 1980 e 2014, mostraram que em determinados períodos o aumento da carga tributária em alguns tributos não provocou a aumento da receita, corroborando com os pressupostos da curva proposta por Laffer.

### 2.2.3 BENEFÍCIOS FISCAIS

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

Benefícios e renúncias constituem duas faces da mesma moeda. Enquanto instrumento da política fiscal, não visam a arrecadação, mas possuem uma função extrafiscal, induzindo comportamentos ou corrigindo falhas de mercado que podem levar a uma alocação ineficiente dos fatores de produção ou provocar efeitos adversos, como falhas de governo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 conceitua em seu art. 150, § 6º como renúncia tributária qualquer subsídio, isenção<sup>19</sup>, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido<sup>20</sup>, anistia<sup>21</sup> ou remissão<sup>22</sup> relativos a impostos, taxas ou contribuições, cabendo sua concessão por meio de lei específica do ente que possui a competência tributária.

A Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2001, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), replica o preceito constitucional e exige a publicação do quantitativo no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias anual além de apresentação de medidas compensatórias, bem como a cobrança efetiva de todos os impostos de competência do estado da federação, estabelecendo como sanção a não transferência dos recursos previstas no Fundo de Participação dos Estados, FPE.

A estimativa do impacto orçamentário destes incentivos, conforme exigência legal do *caput* do art. 150 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não possui uma metodologia pré-definida, ocorrendo uma variação entre os diversos entes da federação (AFONSO et al, 2014, p. 22). Essa falta de uniformidade dificulta a comparação da renúncia de forma global entre os Estados da Federação.

O problema dessa comparação é que os critérios adotados para mensuração e publicação das desonerações são muito diferentes. Existem estados que

---

<sup>19</sup> Isenção – corresponde à exclusão do crédito tributário consoante art. 172 do Código Tributário Nacional.

<sup>20</sup> Crédito presumido – desconto sobre o valor de imposto apurado.

<sup>21</sup> Anistia – corresponde ao perdão das infrações consoante art. 180 do Código Tributário Nacional.

<sup>22</sup> Remissão – corresponde à exclusão do crédito tributária consoante artigo 172 do Código Tributário Nacional.

aplicam um critério amplo de explicitação dos benefícios fiscais, enquanto outros são mais restritivos e deixam de considerar ora incentivos da guerra fiscal, ora desonerações pactuadas nacionalmente no Confaz. Há ainda os que não contabilizam ou só contabilizam parcialmente os créditos presumidos concedidos para importações, o que torna as comparações imperfeitas (SEFRGS, 2020, p. 23).

## **2.3 DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA OU *PATH*** ***DEPENDENCE***

Costa (2019, p. 5) define-o como um instrumento que nos permite projetar o futuro a partir de uma avaliação do tempo presente, explicado pelos fatos passados. Assim, diante do que foi abordado até o momento neste trabalho, pretende-se, na sequência, resgatar um pouco dos fatos antecedentes que levaram a prática dos atos de guerra fiscal.

### **2.3.1 POLÍTICAS DESENVOLVIMENTATISTAS**

Segundo Kupfer e Hascenclever (2020, p. 374), a partir de 1930, o Brasil rural iniciou seu processo de industrialização visando a criação de capacidade produtiva local via substituição das importações<sup>23</sup> e incentivos fiscais setoriais e regionais, com o intuito de diminuir as desigualdades regionais por meio de estímulo a constituição de empresas nas regiões norte, nordeste e centro-oeste.

Entre 1942 e 1943 o governo federal criou as empresas estatais Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Vale do Rio Doce, Fábrica Nacional de Motores e Companhia Nacional de Alcalis.

Em 1952, surgiu o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no intuito de fomentar o desenvolvimento industrial, e posteriormente BNDES para incorporar o financiamento da infraestrutura brasileira.

---

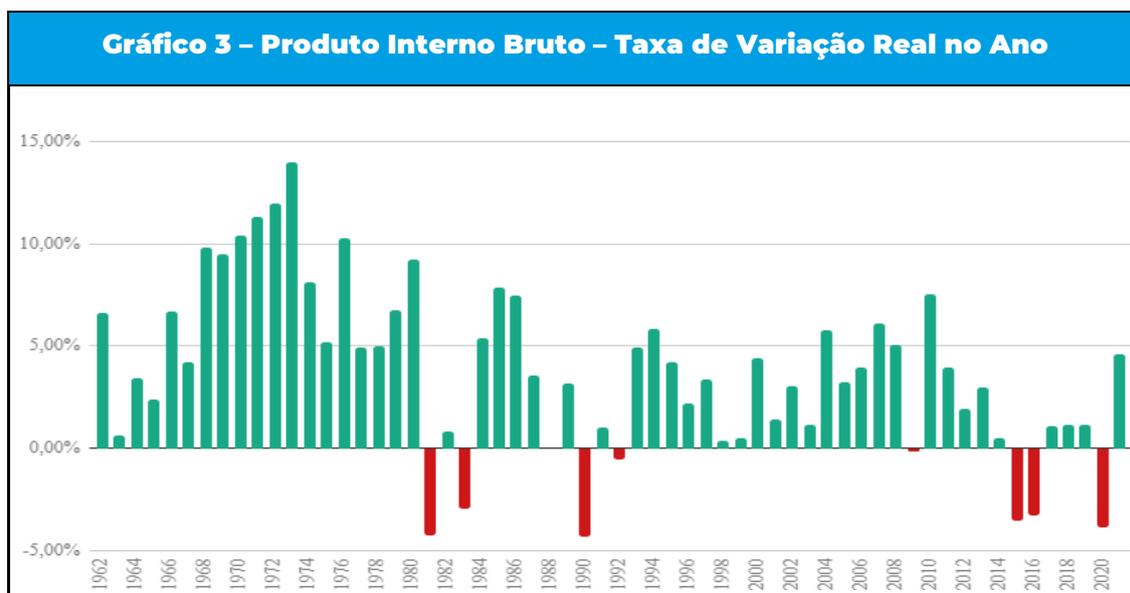
<sup>23</sup> Barreiras tarifárias sobre bens importados visando a proteção da indústria nacional (VASCONCELLOS, 2011, p. 412).

Em 1957, durante o Plano de Metas, a atuação estatal se concentrou nos setores de energia, transporte, petróleo e siderurgia. Em 1974, durante primeira crise do petróleo ocorreu o lançamento do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, visando a finalização do processo de desenvolvimento da indústria nacional.

Dulci (2002, p.105) reporta que durante a fase desenvolvimentista a atuação estatal coordenava o desenvolvimento nacional equalizando a distribuição dos recursos financeiros e visando atenuar a concentração dos investimentos privados na região sudeste do Brasil. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, introduziu um controle central sobre as atividades de planejamento, coordenação, direção, formulação e implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, de acordo com Giambiagi e Além (2011, p. 70 e 81), no final da década de 1970 havia cerca de 700 empresas estatais no Brasil, sendo 250 federais, 360 estaduais e 100 municipais. Enquanto o PIB mundial crescia em torno de 4,3% ao ano, o PIB brasileiro crescia em torno de 7,4% ao ano.

Entretanto, a partir, da década de 1980, o Brasil entrou um processo de endividamento externo e baixo crescimento econômico, conforme registra Mendes (2014).



Fonte: : Gazeta do Povo

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugurou um federalismo descentralizado com autonomia aos entes subnacionais para definir as alíquotas do ICMS nas operações internas de forma autônoma, bem como estabelecer isenções, além de incorporar ao ICMS fatos geradores de outros 6 impostos<sup>24</sup>.

A partir do movimento da gestão pública gerencial nos anos 90, juntamente da estabilização da moeda, privatização das empresas estatais e liberalização dos mercados, a política de desenvolvimento regional sofreu um esvaziamento de participação do governo federal. Assim, estados e municípios passaram a utilizar os incentivos fiscais no intuito de promover desenvolvimento econômico de forma localizada visando atração de investimentos privados.

### **2.3.2 GUERRA FISCAL**

Dulci (2002, p. 95) conceitua Guerra Fiscal como:

Trata-se de um jogo de ações e reações travado entre governos estaduais (e adicionalmente entre governos municipais) com o intuito de atrair investimentos privados ou de retê-los em seus territórios.

Prado (1999, p. 3) conceitua Guerra Fiscal como:

[...] classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas de grupo subnacionais adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político institucional que regula as relações federativas, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre os diversos interesses regionais/locais de forma a evitar efeitos econômicos e sociais e perversos.

---

<sup>24</sup> 1. Imposto sobre circulação de mercadorias, 2. imposto único sobre minerais, 3. imposto único sobre combustíveis líquidos e gasosos, 4. imposto único sobre energia elétrica, 5. imposto sobre transportes, e 6. imposto sobre comunicações.

Nessa mesma esteira, o autor afirma que restringir o conceito a um comportamento cooperativo versus não cooperativo seria uma ideia superficial do problema. A definição de federalismo carrega consigo o antagonismo de autonomia dos entes visando atingir os objetivos da República Federativa do Brasil.

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

Neste sentido, (REZENDE, 2012, p. 34) reporta a alteração do imposto de venda e consignações-IVC, para, imposto de circulação de mercadorias-ICM, em 1965, visando coibir a competição fiscal bem como afirmar que na ausência de uma política de desenvolvimento regional coordenada pelo governo federal os conflitos regionais não são resolvidos.

Assim, ambiente institucional e ausência de políticas de desenvolvimento regionais abriram uma janela de oportunidade para que estados barganhassem benefícios fiscais com as empresas privadas visando atração de investimentos sem uma análise acurada do custo versus benefícios.

As negociações individuais transformam a disputa numa espécie de leilão coordenado pelas empresas privadas. Por outro lado, esse custo poderia ser justificado como preço para deslocar o eixo produtivo da região sudeste para as demais regiões do Brasil, bem como atrair investimentos no âmbito do Mercosul, caso as negociações fossem coordenadas pela União.

De forma direta, poder-se-ia questionar os benefícios vis a vis ao custo da alteração do processo de decisão alocativa dos fatores de

produção<sup>25</sup> que via de regra precisa superar as despesas provocadas que serão custeadas via renúncia fiscal.

Também poderia questionar, de forma indireta, a transferência desse custo para outros segmentos econômicos, no caso as chamadas *blue chips* (combustíveis, energia elétrica e telecomunicação), devido ao aumento expressivo da carga tributária destes setores como forma de atender as medidas compensatórias exigidas na LRF (SEFRGS, 2020, p. 15-17).

A partir dos anos 90, ocorreu um acirramento deste tipo de política com flagrante desrespeito à Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975, que provocou conflitos, desperdício de recursos e insegurança jurídica, alteração da alocação eficiente dos fatores de produção e déficit público.

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

A Lei Complementar nº. 160, de 07 de agosto de 2017, definiu 3 passos<sup>26</sup> para os estados subnacionais: remissão dos créditos tributários constituídos ou não, revogação do ato normativo emitido sem autorização do CONFAZ e reinstituição do normativo. Ela também acrescentou o mecanismo de “cola” que permite a replicação de política instituída dentro de uma mesma região, bem como definiu prazos de concessão, sendo: 15 anos (indústria), 8 anos (importação) e 5 anos (atacadistas) 3 anos (agropecuária). Entretanto, a Lei Complementar nº. 186 de 2021, introduziu a unificação de todos os prazos em 15 anos, independente de setor econômico.

---

<sup>25</sup> Custo do processo produtivo definido pela infraestrutura, distância dos mercados e mão de obra qualificada.

<sup>26</sup> No Distrito Federal, ocorreu a publicação da Lei Distrital nº 6.255, de 19 de novembro de 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=6225&txtAno=2018&txtTipo=5&txtParte=>.

O convênio ICMS n.º 190, de 07 de dezembro de 2017, definiu os procedimentos para atualização da política de benefícios fiscais no Portal Nacional da Transparência Tributária (PNTT<sup>27</sup>): primeiramente a publicação dos normativos de benefícios fiscais e, em seguida, a solicitação do registro e do depósito no CONFAZ com apresentação da documentação comprobatória (CARVALHO; MARTINELLI, 2019, p. 931).

Assim, foi possível aos estados subnacionais efetuar uma regularização da política de benefícios fiscais. Nesse sentido, Coelho (2018, p. 69) afirma que “o grande mérito da Lei Complementar n.º 160, de 07 de agosto de 2017, foi conferir essa certeza e segurança jurídica às relações entabuladas por todos os atores envolvidos”.

Resta refletir o papel deste regramento enquanto instrumento de correção de rumos. Nesse sentido, Scaff e Cunha (2017) não vislumbram o fim da guerra fiscal e apontam a necessidade de uma ruptura institucional via reforma do ICMS.

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

### **2.3.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE BENEFÍCIOS FISCAIS NO DISTRITO FEDERAL**

O ICMS, Imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, constitui a principal receita dos Estados e do Distrito Federal e também o principal instrumento da política de benefícios fiscais.

Para conhecer sua abrangência material se faz necessário recorrer à Emenda Constitucional n.º 18, de 1º de dezembro de 1965, que

---

<sup>27</sup> As consultas ao PNTT são restritas aos órgãos fazendários.

instituiu o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM)<sup>28</sup>

Art. 12. Compete aos Estados o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores.

§ 1º A alíquota do imposto é uniforme para todas as mercadorias, não excedendo, nas operações que as destinem a outro Estado, o limite fixado em resolução do Senado Federal, nos termos do disposto em lei complementar.

§ 2º O imposto é não-cumulativo, abatendo-se, em cada operação, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores, pelo mesmo ou por outro Estado, e não incidirá sobre a venda a varejo, diretamente ao consumidor, de gêneros de primeira necessidade, definidos como tais por ato do Poder Executivo Estadual.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, instituiu o Imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) oriundo da agregação dos impostos federais sobre energia elétrica, minerais, combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, além dos extintos tributos federais sobre serviços de transporte e de comunicação

Assim, Carrazza (2005, p. 34-35 apud ESAF, 2012, p. 24) registra que a sigla ICMS alberga pelo menos cinco impostos diferentes, a saber: a) imposto sobre operações mercantis (operações relativas à circulação de mercadorias), b) imposto sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal; c) imposto sobre serviços de comunicação; d) imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos e de energia elétrica; e e) imposto sobre extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais. Diz-se diferentes porque esses tributos têm hipóteses de incidência e bases de cálculo diferentes, assim, há, pois, pelo menos cinco núcleos distintos de incidência do ICMS.

---

<sup>28</sup> ICM sucedeu ao IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações).

Não comutatividade<sup>29</sup>, multifásico<sup>30</sup>, indireto<sup>31</sup> constituem as principais características, visando a neutralidade da exigência tributária na alocação nos fatores de produção, escolhas empresariais, escolha dos consumidores, sendo classificado como um IVA (Imposto sobre o Valor Agregado) imperfeito (FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS, 2011, p. 24). Nessa mesma esteira, Vasconcellos (2011, p. 395) expõe que “a neutralidade dos tributos seria obtida quando esses não alterassem os preços relativos, minimizando sua interferência nas decisões econômicas dos agentes de mercado”.

A Lei de Diretriz orçamentária, Lei Distrital nº 6.934 de 05 de agosto de 2021<sup>32</sup>, apresentou a renúncia fiscal para os exercícios de 2020 a 2024 corresponde ao percentual aproximado de 28% do valor previsto para o ICMS, conforme recorte abaixo:

**Tabela 1 – Projeção de Renúncia Fiscal ICMS do GDF em 2022**

<b>ICMS</b>			
<b>Valores correntes em R\$ 1.000</b>			
Item	2022	2023	2024
Receita Bruta de fatos geradores do exercício	11.799.912	12.284.852	12.759.586
(-) Inadimplência estimada	489.294	511.406	530.495
(+) Arrecadação estimada exercícios anteriores	362.482	310.914	302.515
Débitos sem a redução do REFIS-DF 2022	103.636	45.581	28.486
(+) Receita estimada Multas e Juros	107.254	68.509	58.933
Débitos sem a redução do REFIS-DF 2022	55.804	24.543	15.338
(+) Receita estimada Dívida Ativa	449.309	270.219	225.216
Débitos sem a redução do REFIS-DF 2022	260.216	114.448	71.524
(+) Receita estimada Multas e Juros da Dívida Ativa	307.046	154.066	115.741
Débitos sem a redução do REFIS-DF 2022	140.116	61.626	38.513
(-) Renúncia estimada	3.564.663	3.519.482	3.619.720
Remissão REFIS-DF 2022	16.482	7.249	4.530
Anistia REFIS-DF 2022	244.425	107.503	67.184
<b>(=) Receita líquida prevista</b>	<b>8.972.045</b>	<b>9.057.671</b>	<b>9.311.775</b>

Fonte: : LDO 2022.

<sup>29</sup> Compensa o que for devido em cada operação com o montante cobrado na operação anterior.

<sup>30</sup> Incide em cada fase de circulação da mercadoria, desde a produção até o consumo.

<sup>31</sup> O ônus do imposto é repassado para o consumidor da mercadoria ou para o tomador do serviço.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/ldo-2022-lei-n-6-934-2021-versao-original/>

Utilizando dados informados pelos estados nas LDO no exercício 2012, Afonso et al (2012, p. 16) reportam que a região centro-oeste do Brasil, a princípio<sup>33</sup>, possui o percentual de renúncia de ICMS (31,2%) sendo o percentual de 51,1 % para Estado de Goiás, seguido do Distrito Federal no percentual de 22,4% conforme tabela:

Tabela 2 – % Renúncia de ICMS em 2012	
Região Brasileira	% da receita ICMS renunciado em 2012
Norte	39,9
Nordeste	14,0
Sudeste	10,0
Sul	27,2
Centro – Oeste	31,2
Total Brasil	16,6

Fonte: Afonso et al (2012, p. 16)..

Castro e Conceição (2018, p.107) relatam registro de isenção fiscal<sup>34</sup> visando atração de investimentos privados na Constituição Estadual de 1935 do Estado de Goiás. Nesse contexto, o Distrito Federal, concebido para ser a sede do Governo Federal, inserido geograficamente na região centro oeste, delimitado pelo estado de Goiás, a partir da janela de oportunidade introduzida pela Constituição Federal de 1988, iniciou a implementação de políticas públicas de incentivo fiscal visando atração de investimentos privados para diversificação da economia local.

Tabela 3 – Histórico da Política no Âmbito do Governo do Distrito Federal					
Item	Descrição	Sigla	Alto Normativo	Vigência	Total Incentivado em R\$

<sup>33</sup> Não existe uma metodologia uniformizada entre os estados subnacionais que permita uma comparação exata;

<sup>34</sup> Na época existia o imposto sobre vendas e consignações, IVC.

1	Programa de Desenvolvimento Industrial	PROIN - DF	Lei Distrital nº 06, de 29 de Dezembro de 1988	1988 - 1992	16.400.009,21
2	Programa de Desenvolvimento Econômico do DF	PRODECON	Lei Distrital nº 289, de 03 de julho de 1992	1993 - 1999	96.199.527,72
3	Programa de Apoio Econômico e Social do DF	PADES/DF	Lei Distrital nº 1.314, de 19 de dezembro de 1996	1996 - 1999	521.557.296,25
4	Programa de Programação e Desenvolvimento Econômico do DF	PRÓ - DF	Lei Distrital nº 2.427, de 14 de julho de 1999	1999 - 2003	680.012.792,80
5	Programa de Programação e Desenvolvimento Econômico do DF	PRÓ - DF II	Lei Distrital nº 3.196, de 29 de setembro de 2003	2004 - 2013	261.231.587,19
6	Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável	IDEAS	Lei Distrital nº 5.017, de 18 de janeiro de 2013	2014 - 2018	96.363.969,93

Fonte: Elaboração pelo autor fonte dos totais extraídos de Silva (2020, p. 44).

O primeiro programa, PROIN-DF, tinha como propósito incentivar até 70% de ICMS via empréstimo para indústrias beneficiadas durante 5 anos. Entretanto, antes de finalizar, foi substituído pelo programa PRODECON que estendeu o prazo de financiamento para 180 meses (15 anos).

O PRODECON, iniciado em 1993, após 3 anos sofreu aperfeiçoamento pela legislação do PADES visando institucionalizar os objetivos de incremento de empregos, renda e arrecadação tributária no Distrito Federal. Em 1999, o normativo do Pro-DF introduziu o conceito de gestão ambiental. Em 2003, o normativo do Pro-DF II incorporou o FIDE, financiamento especial para o desenvolvimento via

capital de giro. Em 2013, o programa IDEAS estendeu o prazo de financiamento para 360 meses (ou seja, 30 anos).

Cabe registrar, entretanto, que esses normativos foram produzidos sem solicitação de autorização no CONFAZ, ocorrendo o registro de toda política de benefícios fiscais concedidos conforme permissivo da Lei Complementar Nacional nº 160, de 07 de agosto de 2017 e Convênio ICMS 190, de 07 de dezembro de 2017. Os certificados estão disponíveis na área pública do CONFAZ<sup>35</sup>, a atualização do PNTT ocorre de forma permanente — por meio do registro e depósito de atos normativos emitidos — bem como o registro e depósito de atos concessivos emitido no prazo estipulado.

A política vigente, Emprega DF, implementada após Lei Complementar Nacional nº 160, de 07 de agosto de 2017, provém do Decreto nº14.426, de 16 de março de 2016, do Estado do Mato Grosso do Sul, uma vez que há permissão desse mecanismo<sup>36</sup> dentro de uma mesma região geográfica brasileira. Entretanto, no caso de descontinuidade da política pelo Estado do Mato Grosso do Sul, o Distrito Federal perderá o suporte e precisará aprovar um convênio no CONFAZ por unanimidade para garantir a manutenção deste tipo política no âmbito do DF.

---

<sup>35</sup> Disponíveis no endereço: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/certificado-registro-deposito-cv-icms-190-17-1/distrito-federal>.

<sup>36</sup> Mecanismo conhecido como “adesão”.

## 2.4 AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Os convênios de benefícios fiscais de ICMS aprovados e ratificados pelo CONFAZ são internalizados no DF por meio de Decreto Legislativo, após a elaboração de avaliação de impacto, conforme Lei Distrital nº 5.422, de 24 de novembro de 2014, e uma vez aprovados são regulamentados via Decreto do Executivo.

Cabe esclarecer que a referida lei preconiza avaliação de forma ex-ante, e, portanto, não se insere no campo da metodologia dos resultados potenciais<sup>37</sup>, objeto deste trabalho. As avaliações de impacto são um tipo particular de avaliação que procuram responder a uma pergunta específica de causa e efeito: qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse? Essa pergunta básica incorpora uma importante dimensão causal. O foco reside apenas no impacto, ou seja, as mudanças diretamente atribuíveis a um programa, modalidade de programa ou inovação no desenho do projeto (GERTLER et al, 2018, p. 53-54).

Segundo Mendes (2016, p. 33, 50-51) a produção cresce quando mais máquinas e mais trabalhadores são incorporados ao processo produtivo, entretanto, existe um conflito entre os diversos grupos sociais que tentam obter do estado mais benefícios, proteção regulatória e menor pagamento de tributos. Nesse clima de desacordo social, diversas são as políticas que travam a eficiência e o crescimento econômico.

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

Nesse sentido, partindo para uma pesquisa no repositório da Plataforma Sucupira e Google Acadêmico para levantamento de dissertações ou artigos produzidos com os argumentos “avaliação de

---

<sup>37</sup> Não se define um contrafactual de comparação entre grupo de tratamento e controle.

impacto de benefícios fiscais” ou “benefícios fiscais”, logrou-se êxito na obtenção de uma avaliação de impacto realizada para o Estado de Goiás, e, em seguida, ampliou-se a busca de forma direta com servidores dos demais fiscos estaduais no âmbito do Distrito Federal e Rio Grande do Sul.

No âmbito do Rio Grande do Sul, o estudo técnico<sup>38</sup> elaborado a partir da base de dados gerados pela Receita Estadual local indagou o impacto dos benefícios fiscais em termos de faturamento e emprego, além de potencial de arrecadação para o Estado. A partir de uma análise de custo versus benefício baseada nos multiplicadores da matriz insumo-produto em pontos onde ocorreram variação destes incentivos, concluiu que o custo do incentivo foi maior que o retorno proporcionado. Não obstante, considerou que os incentivos foram responsáveis pela manutenção das empresas no Estado e, caso contrário, teriam migrados para outras unidades da federação.

Teixeira (2019, p. 45) realizou a avaliação de impacto do programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (Programa Produzir) por meio do modelo Diferenças em Diferenças, utilizando dados aleatórios do período de 2006-2019 no nível municipal e comparando a diferença existente entre 246 municípios goianos (62 no grupo tratamento) e 169 não tratado pela política (grupo controle), considerando 3 indicadores que mensuram o desempenho industrial: (i) valor adicionado bruto da indústria a preços básicos (VABI), (ii) massa salarial da indústria e (iii) taxa de crescimento do emprego na indústria, além das covariáveis<sup>39</sup> consumo de energia urbana, consumo de energia industrial, arrecadação per capita do ICMS e PIB per capita municipal, visando ao controle de possíveis vieses de seleção entre os municípios.

O autor concluiu que a) nos municípios tratados em relação ao grupo controle houve uma queda na variável valor adicionado industrial (VABI), b) não encontrou significância estatística para variável taxa de crescimento de emprego e c) houve aumento na variável taxa de massa salarial. Corroborando com os achados de Silva (2018), a partir

---

<sup>38</sup>

Disponível

em:

[https://fazenda.rs.gov.br/upload/1599677676\\_ESTUDO\\_Beneficios\\_Fiscais\\_RS\\_08\\_sete\\_mbro\\_2020](https://fazenda.rs.gov.br/upload/1599677676_ESTUDO_Beneficios_Fiscais_RS_08_sete_mbro_2020). p. 29.<sup>39</sup> Covariáveis – permitem acompanhar possíveis alterações na amostra que podem alterar o resultado do experimento.

de estudos econométricos de uma análise de regressão multivariada utilizando dados em painel do período de 2005 a 2015, a política aprofundou a desigualdade de renda entre os municípios<sup>40</sup>.

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

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

O modelo de controle sintético introduzido por Abadie e Gardeazabal (2003) e Abadie et al (2010) permite saber o resultado de intervenções realizadas em maior nível de agregação – em unidades agregadas tais como cidades, estados e países, comparado com uma unidade sintética construída a partir de um pool de doadores<sup>41</sup>. E, nesse sentido, Abadie (2021, p. 393) reporta que quando as unidades de observação são um pequeno número, uma combinação de unidades não afetadas consegue estabelecer um padrão de comparação mais apropriado do que qualquer unidade não afetada sozinha.

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

---

<sup>40</sup> Teixeira (2019, p. 9) a política foi concebida inicialmente com o intuito de reduzir as desigualdades regionais existentes entre os 246 municípios e iniciar a atividade industrial no Estado de Goiás no ano de 1971 por meio do FEICOM no âmbito do II PND do Governo Federal.

<sup>41</sup> Definido como conjunto de comparações potenciais.

unidade tratada caso não tivesse ocorrido o tratamento, ou seja, o contrafactual que permitirá a comparação do resultado da intervenção da política.

As variáveis preditoras são definidas pelo pesquisador cuja confiabilidade do resultado dependerá da capacidade de rastrear a trajetória da variável de resultado para a unidade tratada por um período prolongado de pré-intervenção, entretanto, este valor não se encontra definido numericamente, deverá ser alcançado a partir de um bom ajuste entre as unidades tratada e sintética.

Abadie et al (2010) aplicaram o método para avaliação dos efeitos da lei antifumo implementada na Califórnia em 1999 (*Proposition 99*) que aumentou a taxação sobre o consumo de cigarros no Estado para geração de recursos para saúde e educação antitabagismo. Utilizando dados do período de 1970 até 2000 e comparando o Estado da Califórnia e seu contrafactual, a Califórnia Sintética, construído a partir de um conjunto de preditores<sup>42</sup> de consumo de cigarro antes do tratamento da lei antitabaco, foi possível concluir que houve uma queda em torno de 26 pacotes de cigarros por ano por pessoa, contrariando estudos prévios realizador por regressão linear com redução em torno de 14 pacotes *per capita* por ano.

Considerando dados atuais, a Secretaria de Economia do DF possui no cadastro fiscal<sup>43</sup> 200 mil empresas ativas contribuintes do ICMS sendo 31 empresas beneficiárias da política vigente. O Tribunal de Contas do Distrito Federal no Relatório de Auditoria Integrada (2015, p. 13) reporta:

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

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

---

<sup>42</sup> Variáveis preditoras utilizadas: preço médio dos cigarros no varejo, renda per capita, porcentagem da população de 15 a 24 anos e consumo per capita de cerveja.

<sup>43</sup> Informação disponível em <https://ww1.receita.fazenda.df.gov.br/cadastro-fiscal/consultar-relatorio>.

dos prazos conforme relatado no final do subitem 2.3.3- As Políticas Públicas de Benefícios Fiscais no Distrito Federal.

Outro fato que desponta questionamentos seria a diferença de iniciativa que ocorre neste caso, por que algumas empresas não possuem interesse no tratamento disponível? “Uma vez que ocorre exoneração fiscal do ICMS no limite de até 67%, não se insere no escopo da pesquisa responder o questionamento, entretanto, o fato precisa ser considerado para não provocar viés na avaliação.

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

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



3



# 3

## METODOLOGIA

### 3.1 QUALIFICAÇÃO DA PESQUISA

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

### 3.2 ESTRATÉGIA DA PESQUISA

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

Considerando que os passos “a” e “b” já foram apresentados, segue-se.

#### 3.2.1 OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS

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

Tabela 4 – Fonte dos Dados		
Bases Disponíveis	Fonte	Dados Extraídos
IPEA DATA	Ministério da Economia - Secretaria do Tesouro Nacional	ICMS ESTADUAL Unidade: R\$
IPEA DATA	Ministério das Minas e Energia, Balanço Energético Nacional (MME)	Energia Elétrica – Consumo final – Indústria Unidade: MWh
IPEA DATA	Ministério das Minas e Energia, Balanço Energético Nacional (MME)	Energia Elétrica -Consumo final - Residência- Unidade: MWh
IPEA DATA	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	PIB Estadual -Industrial- Transformação-valor adicionado- Preços Básicos Unidade: R\$ (mil), preços do ano 2010

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

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

Entretanto, se faz necessário definir o período pré-intervenção, ou seja prévio ao tratamento realizado, e neste sentido, corroborando o pensamento do Tribunal de Contas do DF, as empresas são recepcionadas para os novos “títulos” da política, assim será adotado que o tratamento, investimento realizado pelas empresas, ocorre apenas uma vez algo que implica considerar o período pré intervenção para análise da política o período anterior ao primeiro título da política, ou seja, PROIN-DF, iniciado em 1988. Entretanto, a disponibilidade dos dados observacionais iniciou a partir de 1985, assim, como período pré-intervenção deveria ser utilizado os dados de 1985 até 1988, um período de 3 anos apenas, entretanto, considera-se que a viabilidade do experimento depende da adequação dos dados disponíveis à realidade dos fatos. Assim, será necessário considerar o tratamento sob o título

PROIN-DF (1988 a 1992) como "incompleto" tendo em vista a pouca abrangência conforme valor de renúncia fiscal em torno de 16% comparado com o próximo título. Essa seria a fase ideal de conduzir um experimento aleatório randomizado prévio à efetiva implementação da política. Portanto, a avaliação da política será iniciada a partir do título PRODECON.

### **3.2.1.1 LOCALIZAÇÃO DOS GRUPOS PARA INVESTIGAÇÃO**

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

Segundo Abadie (2003, p. 494), o método parte do pressuposto que a variável de resultado das unidades não tratadas não pode ser afetada pela intervenção implementada na unidade tratada. Nesse contexto, a política em tela se coaduna com o conceito de guerra fiscal de Dulci (2002) e replicada nos diversos estados. Assim, o ideal seria buscar doadores não contaminados, ou seja, eliminar do pool antes de qualquer ensaio de avaliação os doadores que implementaram esse tipo de política antes do período pré-invenção no Distrito Federal ou durante o período avaliado.

Portanto, fez-se necessário buscar um esclarecimento a respeito da implementação de políticas de incentivos fiscais visando atração de investimentos privados e neste sentido Carvalho e Martinelli (2019, p. 931-932) reportam:

Como não poderia deixar de ocorrer, o convênio reproduziu as duas condicionantes previstas na LC 160/17 para a efetivação da regularização dos benefícios. Essas condicionantes, descritas no artigo 3º da Lei Complementar, são as seguintes: (i) publicação dos atos normativos com os benefícios fiscais que seriam regularizados; e (ii) efetivação do registro e do depósito, na Secretaria Executiva do Confaz, da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos dos benefícios regularizados

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

**Tabela 5 – Lista das Normas Publicadas no PNTT<sup>44</sup>**

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

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

Após uma varredura da legislação acima descrita foi possível selecionar os estados em condições de participar do quase experimento sem contaminação, ou seja, implementaram política de

<sup>44</sup> Não abrange publicações extemporâneas.

atração de investimento em um momento posterior ao período pré-intervenção e avaliação<sup>45</sup> deste experimento. Cabe esclarecer que não foi realizado nenhum juízo de valor a respeito dos normativos apresentados visando ampliar o leque de exclusão do pool de doadores.

---

<sup>45</sup> Considerando a avaliação do primeiro título, PRODECON.

Quadro 2 – Avaliação do Pool de Doadores Potenciais

UF	PROGRAMA DE BENEFÍCIO FISCAL VISANDO ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS	POOL DOARES
Acre	Programa de Incentivo Tributário para Empresas, Cooperativas e Associações de Produtores dos Setores Industrial, Agroindustrial, Florestal, Extrativo-Vegetal e Industrial Turística do Estado do Acre, Lei nº 1.358 de 29 de dezembro de 2000	SIM
Alagoas	Programa de Desenvolvimento Integrado do Estado de Alagoas – PRODESIN - Lei nº 5671 de 01 de fevereiro de 1995.	NÃO
Amapá	Concessão de benefício fiscal nas modalidades de redução de base de cálculo e crédito presumido do ICMS, destinados ao setor produtivo do Estado Lei 775 de 2003	SIM
Amazonas	ZONA FRANCA DE MANAUS	NÃO
Bahia	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA Lei 6335 de 01 de novembro de 1991	NÃO
Ceará	Fundo de Desenvolvimento Industrial do CEARÁ – FDI Lei 10.367 de 13 de dezembro de 1979	NÃO
Espírito Santo	Comitê Técnico para o Fomento da Indústria Automobilística Lei 9906 de 12 setembro de 2012 Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo - INVEST-ES - Lei 10550 de 01 de julho de 2016	SIM
Goiás	Fomento à Industrialização do Estado de Goiás - FOMENTAR. Lei 9489 de 31 de julho de 1984	NÃO
Mato Grosso	Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Estado de Mato Grosso – PRODEIC - Lei 7958 de 2003	SIM
Mato Grosso do Sul	Política de desenvolvimento industrial do Estado de Mato Grosso do Sul - Lei 1239 de 19 de dezembro de 1991	NÃO

Maranhão	Programa de Incentivo às Atividades Industriais e Tecnológicas no Estado do Maranhão – PROMARANHÃO, criado pela Medida Provisória nº 66, de 27 de novembro de 2009, convertida na Lei nº 9.121, de 4 de março de 2010 - DECRETO Nº 26.689 DE 30 DE JUNHO DE 2010	SIM
Minas Gerais	Programa de Apoio à Implantação de Empreendimentos Industriais Estratégicos - PROE-Indústria - Decreto 40848 de 30 de dezembro de 1999	SIM
Pará	Tratamento tributário aplicável às indústrias em geral e às centrais de distribuição de mercadorias instaladas em território paraense e habilitadas no Programa Movimento de Atração de Empresas - M.A.E. Lei nº 6.913, DE 3 DE OUTUBRO DE 2006	SIM
Paraná	Programa Paraná Competitivo Decreto 630 de 24 de fevereiro de 2011	SIM
Paraíba	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba – FAIN Lei nº 4856 de 29 de julho de 1986.	NÃO
Pernambuco	Programa de Desenvolvimento de Pernambuco – PRODEPE Lei nº 11675 de 11 de outubro de 1999.	SIM
Piauí	Incentivo fiscal, relativo ao ICMS às empresas responsáveis por empreendimentos industriais ou agroindustriais Lei nº 4.859 de 27 de agosto de 1996.	NÃO
Rio Grande do Norte	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Norte – PROADI - Lei nº. 7.075, de 17 de novembro de 1997.	NÃO
Rio Grande do Sul	Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul Decreto Legislativo 8.247, de 18.12.1996 Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul - FOMENTAR.RS - Lei 10.895, de 26 de dezembro de 1996	NÃO
Rio de Janeiro	Programa de Atração de Investimentos Estruturantes – RIOINVEST Decreto 23012 de 26 de março de 1997	NÃO

Rondônia	Programa de Incentivos Tributários para implantação e ampliação ou modernização de empreendimentos industriais no Estado de Rondônia - Lei Complementar nº 186, de 21 de julho de 1997	NÃO
Roraima	Política de Incentivos Fiscais e Extrafiscais – Lei nº 075 de 12 de julho de 1994	NÃO
Santa Catarina	Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC Lei Nº 13.342, de 10 de março de 2005	SIM
São Paulo	Programa de Incentivo ao Investimento pelo Fabricante de Veículo Automotor – Pró-Veículo. Decreto 53.051 de 2008 Indústria Naval/Infraestrutura Portuária – Decreto 48.115 de 2003 Desenvolvimento Industrial e Agropecuário, Programa Habitacional e outros – Decreto 48.112 de 2003	SIM
Sergipe	O Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial (PSDI), Lei Estadual 3.140/1991	NÃO
Tocantins	Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins – PROSPERAR – Decreto nº 1.768, de 12 de junho de 2003	SIM

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

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

### 3.2.1.2 ENTRADA DE DADOS

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

que os primeiros períodos  $T_0$  são anteriores à intervenção plena, 1985 a 1992.

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

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

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

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

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

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

### 3.2.1.3 RESULTADOS

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

Assim, Tabela 6 apresenta o valor de ponderação da variável de resultado do grupo tratado, arrecadação de ICMS no DF, no período pré-intervenção com os respectivos pesos, sendo 48.1% PIB industrial, 51.6% Consumo de energia elétrica industrial e 0.3% Consumo de energia elétrica residencial.

Tabela 6 – Contribuição das Variáveis Predictoras - Pesos	
	v.weights
pib_ind	0.481
consumo_eeind	0.516
consumo_res	0.003

Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio

A Tabela 7 apresenta a ponderação de cada Estado da Federação visando a definição da unidade sintética, nesta situação, o DF sintético representa uma combinação de 72.8% Mato Grosso, 26%Tocantins, 0.2%Maranhão, 0.1%Paraná, 0.2% Amapá, 0.1%Minas Gerais, 0.2%Pará, 0.2%Pernambuco e 0.1%SantaCatarina.

Tabela 7 – Pool de Doares - Pesos	
	w.weights unit.names
	0.002 ES
	0.002 MA
	0.001 PR
	0.000 SP
	0.002 AP
	0.728 MT
	0.001 MG
	0.002 PA
	0.002 PE
	0.000 AC
	0.001 SC
	0.260 TO

Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

Abadie et al (2015 p. 496) “O método de controle sintético é selecionado como a média ponderada de todas as unidades de

comparação potenciais que melhor se assemelham as características do caso de interesse”.

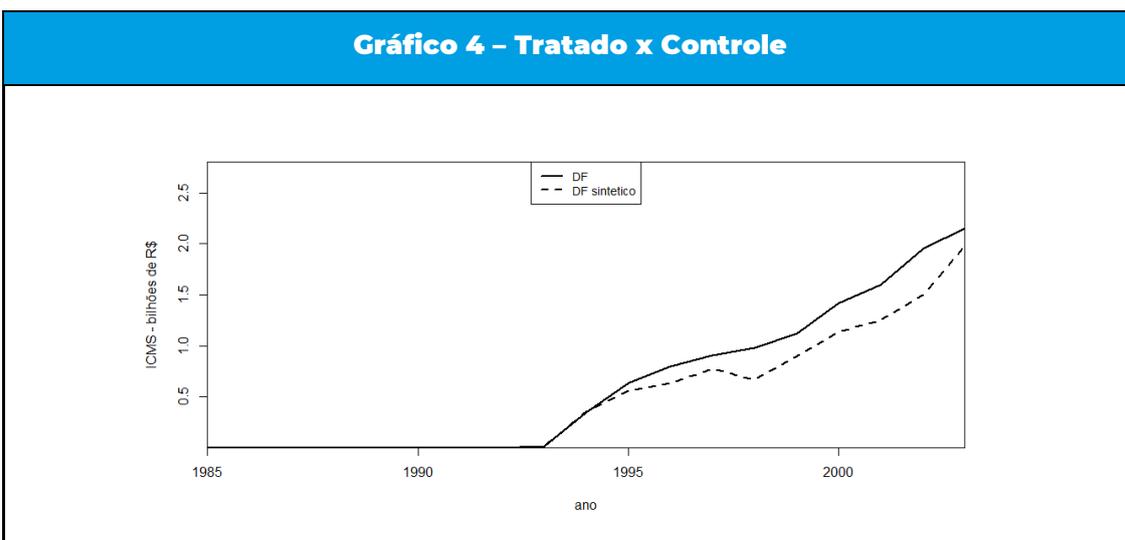
A Tabela 8 apresenta o pareamento entre as unidades, o DF real, que possui a política de benefícios fiscais e o DF sintético, que não possui política de benefícios fiscais.

Tabela 8 – Pareamento das Variáveis Preditoras – Unidade Tratada x Unidade Sintética		
Resultados		
Treated	synthetic	Sample Mean
1,482,216.000	1,559,805.000	41,276,919.000
179,338.100	191,147.600	5,907,136.000
674,252.800	381,434.300	2,196,917.000

Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

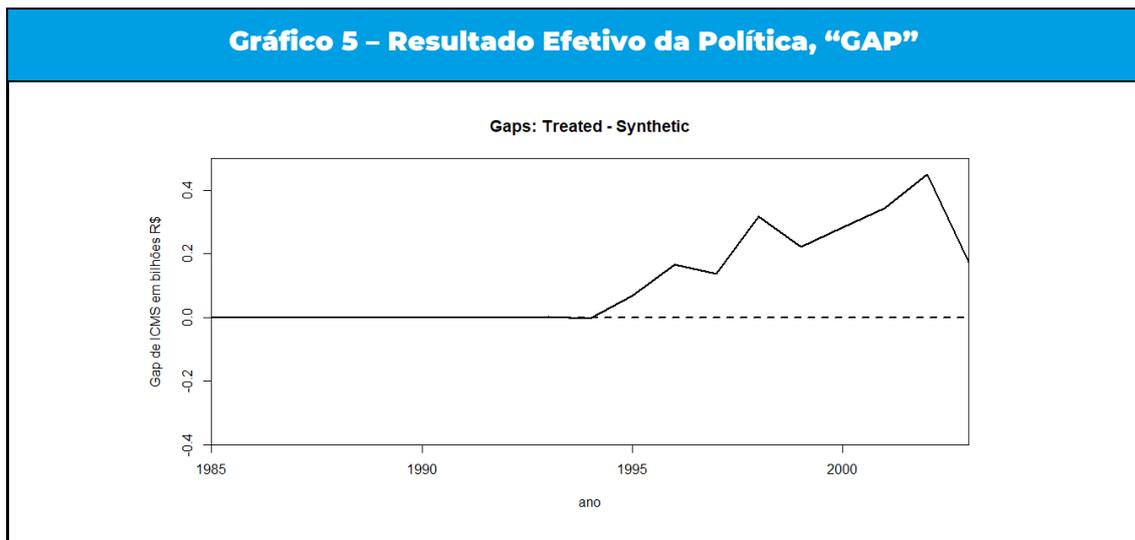
Não ocorreu um ajuste perfeito das variáveis conforme preconizado pelo método. Provavelmente devido a grande diferença de valor entre média da amostra e da unidade tratada. O Distrito Federal enquanto unidade federativa possui competência cumulativa de estados e municípios, portanto, um ente diferenciado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

### 3.2.1.3.1 PLOTAGEM GRÁFICA



Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

O Gráfico 4 representa a comparação entre DF real versus DF sintético na variável de resultado considerada, arrecadação de ICMS. A curva do DF sintético encontra-se abaixo da curva do DF real, indicando que uma ganho de arrecadação em decorrência dos investimentos privados realizados que representam o tratamento realizado na economia do Distrito Federal.



Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

O Gráfico 5 representa um recorte da diferença, ou seja, o resultado da avaliação. Observa-se que houve uma irregularidade nos resultados, entretanto, estes detalhes bem como o valor do GAP serão avaliados na seção Análise e interpretação dos dados.

### 3.2.1.3.2 INFERÊNCIA ESTATÍSTICA

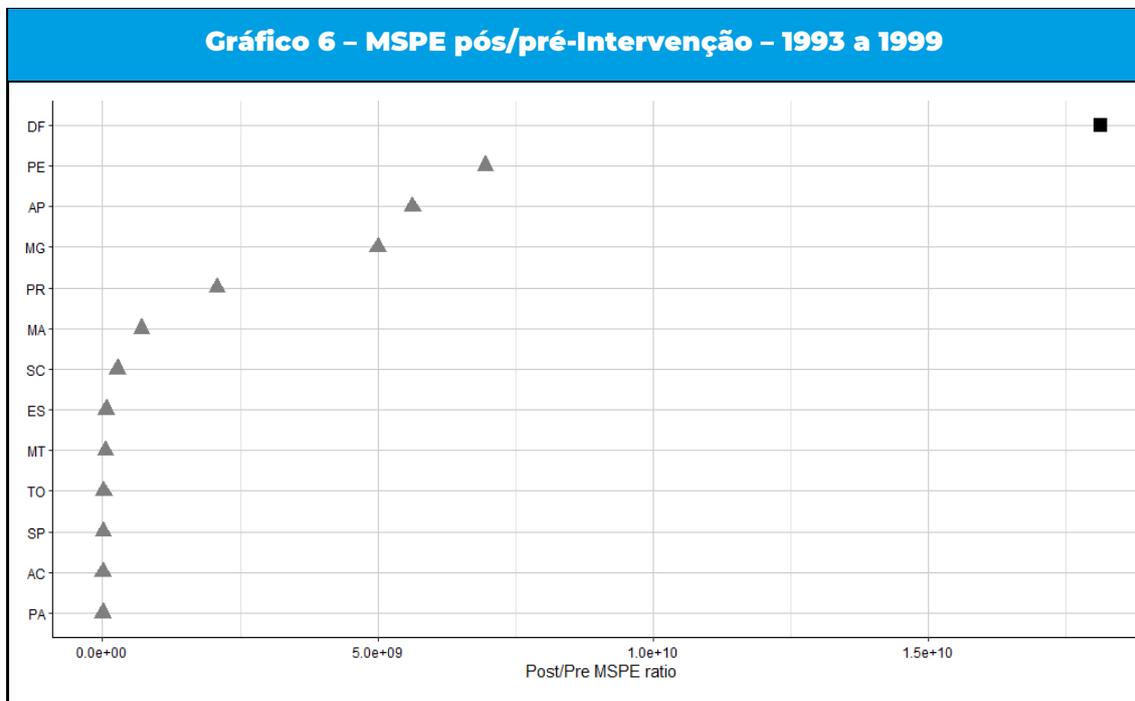
Abadie (2021, p. 402) sugere o uso de um método para determinação da inferência, desenvolvido por meio da randomização do tratamento para cada unidade do *pool*, e posterior cálculo para ajustar a razão do erro médio quadrático da previsão para o período pré e pós-tratamento, definido como razão MSPE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

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

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

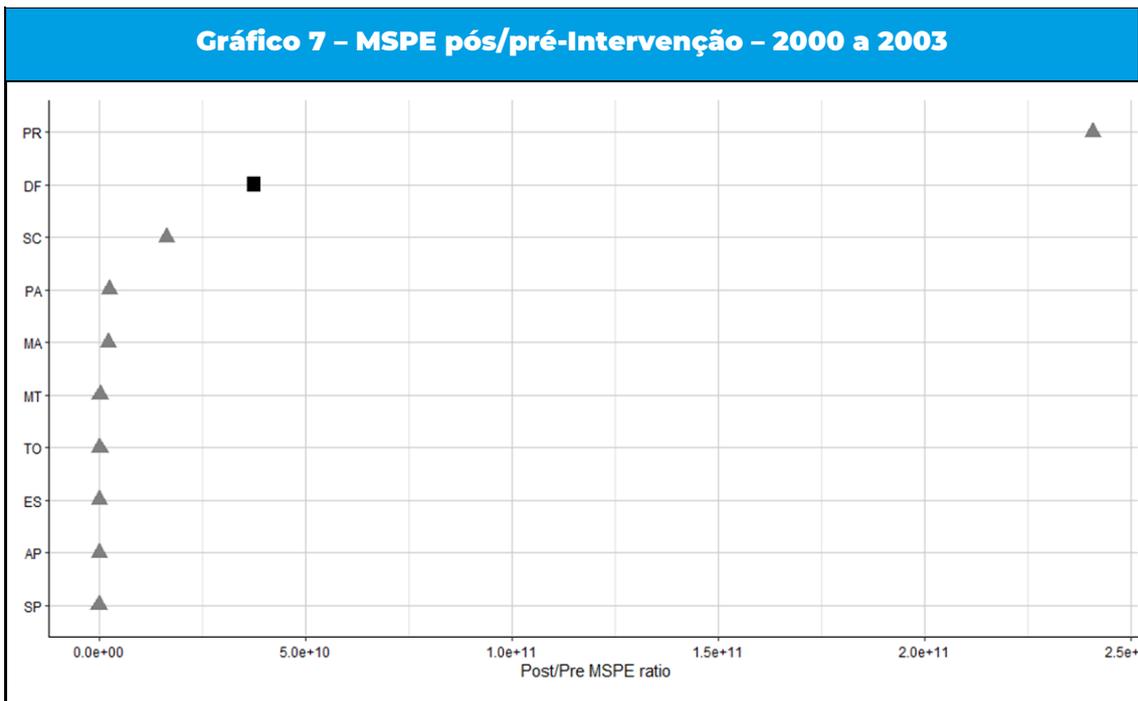
Por fim, Abadie et al (2015, p. 595) apresentam a construção do valor de P a partir da proporção de unidades (placebos e tratadas) que tem uma proporção igual ou superior à da unidade tratada.

Dessa forma, os gráficos 6 e 7 representam teste placebo no espaço.



Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

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



Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

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



4



## 4

## ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Tabela 9 – Tabulação dos Resultados

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

Fonte: Resultado pacote Synth Rstudio.

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

No ano de 1999, Vieira (2019, p. 65) relata a emissão do Termo de Acordo nº 1 de 1998 que concedeu benefício fiscal para determinada empresa do setor atacadista entretanto ocorreu impugnação judicial sendo o benefício suspenso em momento posterior e na sequência dos

fatos, ocorreu publicação do Decreto nº 20.332, de 17 de junho de 1999 que institui uma sistemática de apuração do ICMS diferenciada para o setor atacadista no Distrito Federal e consoante inciso I do artigo 2º a fruição do benefício teve como requisito possuir pelo menos 1 ano de domicílio fiscal no DF. Assim, é possível que algumas empresas foram atraídas no ano anterior, 1998, devido ao movimento inicial do termo de acordo nº 1 de 1998, provocando um aumento de arrecadação fora do padrão esperado e considerando que a nova sistemática de apuração produziu redução da carga tributária, ocorreu uma redução de arrecadação no seguinte, ano de 1999.

Reavaliando o pool de doadores construído, Quadro 2 – Avaliação do Pool de Doadores Potenciais, em dezembro de 2000, o Acre publicou Programa de Incentivo Tributário, em dezembro de 1999, Minas Gerais publicou PROE-Industria e outubro de 1999, Pernambuco publicou PRODEPE-Programa de Desenvolvimento de Pernambuco. Assim, precisam ser excluídos do pool de doadores para do período de 2000 a 2003 (PRO-DF I), permanecem no pool Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso, Maranhão, Pará, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, totalizando apenas 9 unidades.

A partir do ano de 2004, Amapá, Mato Grosso, São Paulo e Tocantins também adotaram política semelhante conforme justificado no Quadro 2 – Avaliação do Pool de Doadores Potenciais, portanto, registra-se o acirramento total da guerra fiscal entre os Estados da Federação.



5

## 5

## CONCLUSÃO

A definição do modelo de controle sintético como forma mais adequada para avaliação da política se justifica pelo fato de existir poucas unidades tratadas frente a quantidade existente no cadastro fiscal, a existência de variáveis não observáveis e a implementação da política dispersa no tempo. Entretanto, construir um contrafactual para avaliar uma política pública inserida no contexto de guerra fiscal para o Distrito Federal, não dividido em municípios, constituiu um grande desafio.

A regularização do contexto de guerra fiscal a partir da Lei Complementar nº 160 de 07 de agosto de 2017, Convênio nº 190 de 07 de dezembro de 2017 e Portal Nacional da Transparência Tributária, apresentou-se como uma oportunidade de conhecer o histórico em todos os Estados da Federação e avaliar quais seriam os Estados que poderiam contribuir para o experimento.

Os poucos dados disponíveis antes de 1988 conduziram para uma avaliação a partir do segundo título, PRODECON. Realizadas as devidas adequações de rumo para avaliação, mesmo assim não foi possível transpor os seguintes entraves: a) obtenção de dados para variável emprego no período considerado pré intervenção considerado; b) obtenção de um ajuste perfeito das variáveis preditoras devido a diferença de valor entre média da amostra e da unidade tratada e; c) avaliação no longo prazo por ausência de contrafactual válido.

Os resultados obtidos coadunam com a frase proferida por Prado (1999, p. 20), e apresentada no referencial teórico deste trabalho, a justificativa para manutenção desse ambiente é de que a “guerra fiscal é um processo de alteração de alocação de capacidade produtiva, emprego e receita fiscal entre as unidades federadas, onde o conjunto do país perde, mas nada impede que alguns individualmente, ganhem”.

Assim, incentivo fiscal, que deveria ser um regime de exceção, se tornou regra entre os Estados da Federação Brasileira. Diante do atual cenário, acredita-se que uma análise em dados agregados nível Brasil seja um caminho mais adequado de análise que inclusive poderia trazer mais esclarecimentos quanto questionamento proferido na obra Mendes (2014) “Por que o Brasil cresce pouco?”.

De forma adicional, a avaliação nos permitiu conhecer um pouco da trajetória da política de incentivos fiscais visando atração de investimentos no âmbito do DF; o *path dependence*; as regras do jogo que conferem segurança jurídica, Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975; e concluir que a Lei Complementar nº 160 de 07 de agosto de 2017, o Convênio nº 190 de 07 de dezembro de 2017 e o PNTT não tiveram poder de extinguir a competição entre os entes da federação. O fim da guerra fiscal demanda uma ruptura institucional.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ABADIE, Alberto; GARDEZABAL, Javier. *The Economic Costs of Conflict: A Case Control Study for the Basque Contry*. National Bureau of Economic Research. Working paper 8478. Disponível em: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w8478/w8478.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w8478/w8478.pdf). Acesso em 22 jul. 2022.

ABADIE, Alberto; DIAMOND, Alexis; HAINMUELLER, Jens. *Synthetic Control, Methods for Comparative Cas Studies: Estimating the Effects of Californias ´s Tabacco Control*. *Journal of the American Statistical Association*, v. 42, n. 490, p. 493–505. 2010. Disponível em: <https://economics.mit.edu/files/11859>. Acesso em 10 out. 2021.

ABADIE, Alberto; DIAMOND, Alexis; HAINMUELLER, Jens. *Synth:An R Package for Synthetic Control Methods in Comparative Case Studies*. *Journal of the American Statistical Association*, v. 42, n. 13, p. 1–17. 2010. Disponível em: <https://www.jstatsoft.org/index.php/jss/article/view/v042i13>. Acesso em 22 jul. 2022.

ABADIE, Alberto; DIAMOND, Alexis; HAINMUELLER, Jens. *Comparative Politcs and the Synthetic Control*. *Journal of the American Political Science*, v. 59, n. 2, p. 495-510. 2014. Disponível em: <https://economics.mit.edu/files/11858>. Acesso em 22. jul. 2022.

ABADIE, Alberto. *Using Synthetic Controls: Feasibility, Data Requirements, and Methodological Aspect*. *Journal of Economic Literature* 2021, 59(2), 391–425 Disponível em: <https://economics.mit.edu/files/17847>. Acesso em 26 jul. 2022

ACEIRO, A. Y.; CUNHA, G. A. C.; RAMOS, R. A. P. Carga Tributária no Brasil: Necessidade de Reforma. *Boletim Economia Empírica*, [S. l.], v. 2, n. 9, 2021. Disponível em: <https://portal.idp.emnuvens.com.br/bee/article/view/6035>. Acesso em 24 mar. 2022.

AFONSO, José Roberto R.; SILVEIRA, Ricardo Figueiró; CARVALHO, Célia Maria Silva; KLINTOWITZ, Danielle; AZEVEDO, Felipe de. **A Renúncia Tributária do ICMS no Brasil**, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/262817412\\_A\\_renuncia\\_tributaria\\_do\\_ICMS\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/262817412_A_renuncia_tributaria_do_ICMS_no_Brasil). Acesso em 24 mar 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 5172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 01 out 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 07 set 2021.

BRASIL. Lei Complementar Nacional nº 160 de 07 de agosto de 2017. Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo como disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2o do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei no 12.973, de 13 de maio de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp160.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm). Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. Lei Complementar Nacional nº 186 de 27 de outubro de 2021. Altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) destinados à manutenção ou ao incremento das

atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria, às prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura* e à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importador; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-186-de-27-de-outubro-de-2021-355255533>. Acesso em 12 abr. 2022.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Federalismo incompleto: descentralização e indefinição de competências. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 29-44, 2000.

CARVALHO, Osvaldo Santos de; MARTINELLI, Luis Fernando dos Santos.

**A**

**“convalidação” de benefícios fiscais de ICMS, o convênio CONFAZ 190/2017 e seus reflexos após um ano da publicação da LC 160/17.**

IBET - Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, 2019. Disponível em <https://www.ibet.com.br/a-convalidacao-de-beneficios-fiscais-de-icms-o-convenio-confaz-190-2017-e-seus-reflexos-apos-um-ano-da-publicacao-da-lc-160-17-por-osvaldo-santos-de-carvalho-e-luis-fernando-dos-sa/>. Acesso em 31 mar. 2022.

CASTRO, Mario Cesar Gomes; CONCEIÇÃO, Pedro Henrique Zuchi. Política industrial em Goiás: uma revisão da literatura. **Revista de Economia da UEG**, v. 14, n.º 2, jul/dez. 2018. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/economia/article/view/6908>. Acesso em 19 out. 2021.

CAVALCANTE, C. M. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico, de Douglass C. North. **História Econômica & História de Empresas**, v. 22, n. 1, 8 jul. 2019. Doi: <https://doi.org/10.29182/hehe.v22i1.630>. Acesso em 26 mar 2022.

COELHO, Diogo Lins Barbosa. A Lei Complementar nº160/2017 e a Guerra Fiscal de ICMS. Dissertação (Mestrado: Direito Constitucional-Tributário), IDP, Brasília, 2018.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A Teoria das Instituições e da Mudança Institucional de Douglas North: Cultura, Estado e Trajetória Dependente, XLIII **Encontro da ANPAD**, São Paulo, 2019. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/abrir\\_pdf.php?e=MjYzNDc=](http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjYzNDc=). Acesso em 24 mar. 2022.

CUNNINGHAM, Scott. **Causal Inference The mixtape**. New Haven: Yale University Press, 2021.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.422, de 24 de novembro de 2014. Dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governo do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF. Disponível em:

[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bc4092a6b0bf4384b66222a70e4576cd/Lei\\_5422\\_24\\_11\\_2014.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/bc4092a6b0bf4384b66222a70e4576cd/Lei_5422_24_11_2014.html). Acesso em 12 abr.2022

DISTRITO FEDERAL. Decreto Distrital nº 39.803, de 02 de maio 2019. Dispõe sobre a adesão do Distrito Federal a benefício fiscal previsto na legislação do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos da Lei Complementar federal nº 160, de 7 de agosto de 2017, e do Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=2257f831264c4e06850f0248431427df](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=2257f831264c4e06850f0248431427df). Acesso em: 07 set 2021.

DULCI, Otávio Sores, Guerra Fiscal Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n.18, p. 97-105, jun. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/9VWCKbZFNbfB5q8XjFhdncc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 24 mar. 2022.

ESAF (Escola de Administração Fazendária). **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros FFEB**: Programas de estudos 2011. Brasília: Esaf, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 41 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico**-Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2 (90), p. 276-292, abril-junho/2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572003-0684>. Acesso em 25 mar. 2022.

GAZETA DO POVO. **PIB do Brasil**: histórico e evolução em gráficos.2019. Disponível em:<https://infograficos.gazetadopovo.com.br/economia/pib-do-brasil/>. Acesso em 27 mar. 2022.

GERTLER, Paul J.; MARTÍNEZ, Sebastián; PREMAND, Patrick; RAWLINGS, LauraB.; VERMEERSCH, Christel M. J. **Avaliação de Impacto na Prática**.2 ed. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial, 2018.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Cláudia. **Finanças Públicas**. 4. ed. Rio de Janeiro:Elsevier, 2011

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas,2002.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; BONAT, Alan Luiz. Análise Econômica do Direito, Incentivos Fiscais e a Redução das Desigualdades Regionais. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v.20, n.121, p. 381-407, jun/set. 2018. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1536>. Acesso em: 09 set 2021.

HAINMUELLER, Jens; DIAMOND, Alexis. *Synthetic Control Group Method for Comparative Case Studies*. 2022. Disponível em: <https://cran.r-project.org/web/packages/Synth/Synth.pdf>. Acesso em 01 jul. 2022

HARVEY, S. Rosen; TED, Gayer. **Finanças Públicas**. 10º ed. Porto Alegre: AMGH,2015.

IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **Estado, instituições edemocracia**: república. Brasília: Ipea, 2010.

KUPFER, David.; HANSENCLEVER, Lia. **Economia Industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 3 ed. São Paulo: GEN, 2020.

LIMA, Emanuel Marcos e REZENDE, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução dacarga tributária no Brasil: uma análise a partir da curva de Laffer. **Interações**, Campo Grande, v. 20, n. 1, p. 239-255, jan./mar. 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/inter/a/ttZkLzk7qdnmxZjQL7Yq8Qp/?format=html&lang=pt> Acesso em 24 mar. 2022.

MENDES, Marcos José. **Por que o Brasil Cresce Pouco?** Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro.1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier,2014.

MOTTA, Fernando C. Prestes e VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. **Teoria daAdministração**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

NANKIM, N. Gregory. **Introdução à Economia**. 5ª ed. São Paulo: Cengage Learning. 2009.

PEIXOTO, Betânia; PINTO, Cristine Campos de Xavier; LIMA, Lycia; FOGUEL, Miguel Natha; BARROS, Ricardo Paes de. **Avaliação Econômica de Projetos Sociais**. Naercio Menezes Filho (org). 1 ed. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora,2012.

PRADO, Sérgio. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 2, p. 1-40, 1999. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643141>. Acessoem 12 out. 2021.

REZENDE, Fernando. **ICMS**: gênese mutações atualidade e caminhos para arecuperação. FGV Projetos - Estudos e Pesquisas. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/10133>. Acesso em 14 abr. 2022.

SARAK, Denis. Tributação e Desenvolvimento. **Revista Estudos Jurídicos UNESP**. v. 14, n.19, 2010. Doi: <https://doi.org/10.22171/rej.v14i19.232>. Acesso em 14 abr. 2022.

SCAFF, Fernando Facury; CUNHA, Gabriel Hercos da. Não se crê que a LC 160 colocará fim à guerra fiscal entre estados. **Conjur**, ago./2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-ago-17/opiniao-nao-cre-lc-160-colocara-fim-guerra-fiscal>. Acesso em 26 mar. 2022.

SEFRGS (Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul). Relatório de pesquisa. **Benefícios Fiscais no Rio Grande do Sul: uma análise econômica dos incentivos ICMS**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: [https://fazenda.rs.gov.br/upload/1599677676\\_ESTUDO\\_Beneficios\\_Fiscais\\_RS\\_08\\_setembro\\_2020.pdf](https://fazenda.rs.gov.br/upload/1599677676_ESTUDO_Beneficios_Fiscais_RS_08_setembro_2020.pdf). Acesso em 27 mar 2022.

SILVA, Alexandre Rezende. **O programa Produzir: Goiás e o impacto na promoção de emprego, renda e arrecadação local**. Dissertação (Mestrado Controladoria e Finanças) – Universidade de Goiás, Goiânia, 2018.

SILVA, Bruno Castanho. **Extensions for Synthetic Controls Analysis**. Versão 0.3.2.1. 2022. Disponível em <https://cran.rstudio.com/web/packages/SCtools/index.html>, Acesso em 01 jul. 2022

SILVA, Eric Douglas Pereira da. **Velhos Hábitos São Difíceis de Mudar: Avaliação Econômica dos Programas de Incentivo ao Desenvolvimento do Distrito Federal**. 2020. Dissertação (Mestrado Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Programas de Desenvolvimento Econômico (PRO-DF e IDEAS Industrial)**. Relatório Final e Decisão. Processo nº 5018/2015. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Relat%C3%B3rio-Final-e-Decis%C3%A3o-5018-15.pdf>. Acesso em 01 jul. 2022

TEIXEIRA, Anderson Mutter. **Incentivos Fiscais e o Estado de Goiás:** uma análise de impacto e do custo econômico dos Programas Fomentar/Produzir e crédito outorgado. 2019. Secretaria de Estado da Economia do Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/estudos/2019/INCENTIVOSFISCAIS.pdf> Acesso em 01 out. 2021.

VARSANO, R. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 15, 2009. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/127](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/127). Acesso em: 14 abr. 2022.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia: Micro e Macro**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VIEIRA, Kleuber José de Aguiar Vieira. **Eficiência da gestão fiscal:** um estudo a partir da concessão de regimes especiais do ICMS para os setores, industrial, atacadista e distribuidor no Distrito Federal. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2020.



idp

Bo  
pro  
cit  
ref  
Noss  
são e  
idp

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO