

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

MATEUS ROCHA DE LISBÔA

**INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DE GOIÁS: TÊNUE DIVISÃO ENTRE
POLÍTICA PÚBLICA EFICIENTE E RENÚNCIA FISCAL NOS PROGRAMAS
PRODUZIR E FOMENTAR**

GOIÂNIA
2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese

2. Nome completo do autor

MATEUS ROCHA DE LISBOA

3. Título do trabalho

INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DE GOIÁS: TÊNUE DIVISÃO ENTRE POLÍTICA PÚBLICA EFICIENTE E RENÚNCIA FISCAL NOS PROGRAMAS PRODUIR E FOMENTAR

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **MATEUS ROCHA DE LISBOA, Discente**, em 28/01/2021, às 16:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Buissa Freitas, Professor do Magistério Superior**, em 02/02/2021, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º,



§ 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1834967** e o código CRC **1B12E9A**.

MATEUS ROCHA DE LISBÔA

**INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DE GOIÁS: TÊNUE DIVISÃO ENTRE
POLÍTICA PÚBLICA EFICIENTE E RENÚNCIA FISCAL NOS PROGRAMAS
PRODUZIR E FOMENTAR**

Dissertação elaborada para o Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, Nível Mestrado Profissional, da Universidade Federal de Goiás, vinculado ao Projeto Institucional n. 1.2: Finanças e políticas públicas: análises, planejamento e controle no contexto do federalismo cooperativo.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Buíssa Freitas.
Coorientador: Prof. Dr. Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira.

GOIÂNIA
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Rocha de Lisboa, Mateus
INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DE GOIÁS: TÊNUE DIVISÃO
ENTRE POLÍTICA PÚBLICA EFICIENTE E RENÚNCIA FISCAL NOS
PROGRAMAS PRODUZIR E FOMENTAR [manuscrito] / Mateus
Rocha de Lisboa. - 2020.
170 f.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Buissa Freitas; co-orientador Dr.
Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e
Políticas Públicas, Goiânia, 2020.
Bibliografia. Anexos.

1. incentivos fiscais. 2. desenvolvimento regional. 3. políticas
públicas. 4. efetividade. 5. controle. I. Buissa Freitas, Leonardo,
orient. II. Título.

CDU 342



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **007/2020 Turma III** da sessão de Defesa de Dissertação de **MATEUS ROCHA DE LISBOA**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**.

Ao/s **quatorze dias de dezembro de dois mil e vinte**, a partir da(s) **10:30**, no(a) por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“INCENTIVOS FISCAIS NO ESTADO DE GOIÁS: TÊNUE DIVISÃO ENTRE POLÍTICA PÚBLICA EFICIENTE E RENÚNCIA FISCAL NOS PROGRAMAS PRODUIR E FOMENTAR”**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Leonardo Buissa Freitas (PPGDP/UFG)** e pelo Coorientador(a) Professor(a) Doutor(a) **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira (PPGDP/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **André de Souza Dantas Elali - (UFRN)**, membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **Fabício Macedo Motta (PPGDP/UFG)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido(a) o(a) candidato(a) aprovado pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) **Leonardo Buissa Freitas**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **quatorze dias de dezembro de dois mil e vinte**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Fabício Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 04/02/2021, às 10:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira, Usuário Externo**, em 04/02/2021, às 14:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANDRÉ DE SOUZA DANTAS ELALI, Usuário Externo**, em 08/02/2021, às 16:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Buissa Freitas, Professor do Magistério Superior**, em 10/02/2021, às 18:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1853126** e o código CRC **041545B7**.

AGRADECIMENTOS

À minha vó Genesi, pelo irrestrito e fundamental apoio e incentivo à minha formação.

Aos meus avôs Jesus e Benedito, por toda inspiração ética e profissional que me proporcionam.

À minha família, princípio de tudo, em especial aos meus pais Rômulo e Ana Cláudia e à minha irmã Natália, por toda estrutura e acolhimento que sempre me propiciaram.

À minha noiva Gabriela, por todo companheirismo nesta jornada e por todo estímulo ao meu crescimento.

A Sidnei, Nubya, Naiany e Eduardo, minhas referências profissionais que sempre estimularam o desenvolvimento e a busca pelo conhecimento.

Aos meus ilustres orientadores, professores Dr. Leonardo e Dr. Lucas, essenciais à pesquisa desenvolvida neste mestrado.

À Universidade Federal de Goiás, minha casa há sete anos e a que devo toda minha honra e gratidão.

E à minha mãe, mais uma vez, e à escola Giz de Cor pelo estímulo à leitura e ao estudo que me ensinaram.

Os numerinhos e as pessoas

Onde se recebe a Renda per Capita? Tem muito morto de fome querendo saber. Em nossas terras, os numerinhos têm melhor sorte que as pessoas. Quantos vão bem quando a economia vai bem? Quantos se desenvolvem com o desenvolvimento?

(...)

(GALEANO, 2002, p 45)

RESUMO

A presente pesquisa busca analisar a eficácia, eficiência e efetividade dos programas Fomentar e Produzir no Estado de Goiás. Tais programas consistem em incentivos financeiros e fiscais de ICMS voltados para o desenvolvimento de atividades industriais no território goiano, visando ao desenvolvimento dessa atividade econômica em especial. A análise de desempenho de tais programas é feita nesta pesquisa mediante o desenvolvimento do arcabouço teórico que fundamenta a concessão dos incentivos fiscais no contexto brasileiro. Dessa maneira, fundamental a compreensão da teoria atinente aos direitos fundamentais e tributação, a qual servirá de substrato teórico para esta pesquisa. Ainda, análises de cunho consequencialista do Direito se tornam importantes para que se obtenha compreensão da relação entre o impacto normativo na seara econômica, sendo tais teorias importantes para a constatação de como se processa essa relação. A terceira vertente teórica deste estudo consiste no estudo das políticas públicas enquanto categoria interdisciplinar que possibilita maior conhecimento a respeito de mecanismos políticos estruturados para a efetividade de direitos. Este esta pesquisa desenvolverá também conceitos relativos ao federalismo fiscal brasileiro, inserido em um contexto de construção histórica desigual entre as regiões do país. Por fim, o estudo dos princípios constitucionais regentes da concessão dos incentivos fiscais torna-se elemento teórico de importância destacada para análise dos limites e contornos que devem ser respeitos por esses incentivos tributários. Em seguida, será realizada análise empírica dos dados sociais, econômicos e políticos relativos aos programas Fomentar e Produzir, para que seja possível obter respostas a respeito da eficácia, eficiência e efetividade desses incentivos. Ao final, são traçadas críticas aos referidos programas, bem como análise a respeito do novo programa de incentivo fiscal do Estado de Goiás e as possíveis projeções para essa matéria.

Palavras-chaves: incentivos fiscais; desenvolvimento regional; políticas públicas; efetividade; controle.

ABSTRACT

The present research seeks to analyze the effectiveness, efficiency and effectiveness of the Fomentar and Produir programs in the State of Goiás. Such programs consist of financial and tax incentives of ICMS aimed at the development of industrial activities in Goiás, aiming at the development of this economic activity in particular. The performance analysis of such programs is carried out in this research through the development of the theoretical framework that underlies the granting of tax incentives in the Brazilian context. Thus, it is essential to understand the theory related to fundamental rights and taxation, which will serve as a theoretical substrate for this research. Still, consequentialist analyzes of the Law become important to obtain an understanding of the relationship between the normative impact in the economic field, such theories being important for the verification of how this relationship is processed. The third theoretical aspect of this study consists of the study of public policies as an interdisciplinary category that enables greater knowledge about structured political mechanisms for the effectiveness of rights. This research will also develop concepts related to Brazilian fiscal federalism, inserted in a context of unequal historical construction between the regions of the country. Finally, the study of the constitutional principles governing the granting of tax incentives becomes a theoretical element of outstanding importance for the analysis of the limits and contours that must be respected by these tax incentives. Then, an empirical analysis of the social, economic and political data related to the Fomentar and Produtores programs will be carried out, so that it is possible to obtain answers regarding the effectiveness, efficiency and effectiveness of these incentives. In the end, criticisms are made of the referred programs, as well as analysis regarding the new fiscal incentive program in the State of Goiás and the possible projections for this matter.

Keywords: tax incentives; regional development; public policy; effectiveness; control.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	1
1 INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIROS: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EFETIVIDADE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	12
1.1 Direitos fundamentais e tributação.....	13
1.1.1 O Constitucionalismo Democrático Contemporâneo.....	15
1.1.2 O Estado ético mediatizado pelo Direito.....	16
1.1.3 A norma jurídica e as normas de direitos fundamentais.....	18
1.1.4 Os direitos fundamentais e sua efetividade.....	18
1.1.5. Direitos fundamentais e tributação no contexto dos incentivos fiscais e financeiros.....	20
1.2 O estudo das políticas públicas.....	23
1.2.1 Compreensão histórico-contextual: a realidade da República Federativa do Brasil e do Estado de Goiás.....	24
1.2.1.1 A questão regional e os mecanismos para a superação das desigualdades.....	27
1.2.2 A compreensão dos custos dos direitos.....	29
1.2.3 O ciclo das políticas públicas.....	30
1.2.3.1 O estudo das finanças públicas: controle e fiscalização dos incentivos fiscais e financeiros.....	32
2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NO CONTEXTO DOS INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIROS.....	35
2.1. Do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.....	35
2.2. Dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.....	39
2.2.1 A construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização.....	40
2.2.2 O desenvolvimento nacional.....	42
2.2.3 A redução das desigualdades sociais e regionais.....	43
2.3. Dos princípios setoriais de ordem tributária, financeiro-orçamentária e econômica.....	45
2.3.1 A livre iniciativa enquanto princípio da ordem constitucional econômica.....	45
2.3.2 A responsabilidade fiscal aplicada no contexto dos incentivos de ICMS.....	48
2.3.3 Os princípios de ordem tributária.....	51
CAPÍTULO III – FEDERALISMO FISCAL E A ESTRUTURA DOS PROGRAMAS FOMENTAR E PRODUZIR.....	55
3.1. Incentivos fiscais: políticas públicas para o combate à desigualdade regional brasileira.....	55
3.1.1 O federalismo fiscal brasileiro.....	58
3.2 Incentivos fiscais – compreensão normativa e tipologias.....	60
3.3. Os programas de incentivo fiscal no Estado de Goiás.....	66
4 A ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS FOMENTAR E PRODUZIR.....	71
4.1 A análise do crescimento econômico.....	73
4.2 O crescimento das atividades industriais.....	76
4.3 O aumento do emprego e da renda.....	79
4.4 O combate à desigualdade econômica regional do país.....	83
4.5 As finanças públicas no contexto dos programas de incentivo fiscal-financeiro.....	88
4.6 Do Índice de Desenvolvimento dos Municípios.....	91
4.7 O crescimento econômico sob a perspectiva dos meios e dos resultados.....	95
4.7.1 A renúncia de receita tributária e o crescimento econômico.....	95
4.7.2 Análise da alocação em cadeias produtivas sob o critério do índice de Rasmussen-Hirschman.....	108

4.7.3 O crescimento do setor industrial goiano sob a perspectiva da agregação de valores aos produtos industriais.....	114
4.8 O crescimento econômico e o impacto nos municípios goianos.....	119
4.9 O custo dos empregos gerados.....	126
4.10 A análise da desigualdade socioeconômica goiana.....	131
5 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS DOS PROGRAMAS DE INCENTIVO FISCAL-FINANCEIRO NO ESTADO DE GOIÁS.....	134
5.1 Conclusões a respeito dos programas Fomentar e Produzir sobre a realidade socioeconômica do Estado de Goiás.....	135
5.2 A remodelagem dos programas de incentivo fiscal de ICMS.....	141
5.2.1 O novo programa de incentivo fiscal goiano: Pró Goiás.....	142
5.2.2 A perspectiva científica e as sugestões para os programas de incentivo fiscal-financeiro no Estado de Goiás.....	149
CONCLUSÃO.....	154
ANEXOS.....	156
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	160

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A construção histórica, durante pouco mais de cinco séculos da República Federativa do Brasil, se deu de maneira excludente e desigual ao longo de toda a extensão do território nacional, fazendo com que a disparidade regional se tornasse, desde o seu advento, problema latente e de difícil superação.

Nesse contexto, constata-se dentro da mesma nação, regiões com elevado índice de desenvolvimento socioeconômico, em detrimento de outras nas quais a pobreza, a precária qualidade dos serviços públicos ofertados, bem como a incipiente economia se destacam e agravam a tão negativa desigualdade regional que assola o país.

Diante desse cenário, o constituinte originário de 1988 estabeleceu no corpo do texto da Constituição Federal o instituto dos incentivos fiscais, instrumento de políticas públicas previsto nos artigos 151, I, 195, §3º e 227, §3º, VI, CF, bem como nos artigos 40, *caput* e 41, *caput*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A finalidade de tais incentivos é justamente, enquanto mecanismos de políticas públicas, o combate à desigualdade regional que afeta toda a nação brasileira.

Deve-se pontuar que os incentivos fiscais assumem considerável relevância a partir do momento em que a República brasileira adota como forma de Estado a Federação. É justamente o federalismo cooperativo, distribuindo competências comuns e concorrentes a todos os entes da Federação, que permite a instituição e concretização desse mecanismo.

Desse modo, o Estado de Goiás insere-se na referida temática diante de sua notória exclusão socioeconômica do ponto de vista do desenvolvimento nacional. Relegado ao longo do período colonial, quando era, inclusive, praticamente inabitado, o Estado de Goiás ganhou pequeno destaque para o Império Brasileiro ao longo do século XIX, em virtude de suas minas de metais preciosos. Encerrado o período de extração mineral, Goiás voltou a ficar distanciado do desenvolvimento econômico brasileiro. Tal cenário começou a sofrer mudanças apenas a partir do governo de Getúlio Vargas, com a marcha para o Oeste, desenvolvida pelo ex-presidente, que, inclusive ocasionou na mudança da capital do Estado para Goiânia no governo de Pedro Ludovico Teixeira (RODRIGUES, 2015).

Entretanto, ainda que tenha experimentado maior desenvolvimento social e econômico ao longo do século XX, em especial na segunda metade, o Estado de Goiás ainda encontra entraves para maior prosperidade, tais como a atração para investimentos, o distanciamento do mercado consumidor, a elevada concentração de mão de obra qualificada nos grandes centros

urbanos do país, a baixa diversidade econômica, questões de logística e infraestrutura (ferroviária e rodoviária), fornecimento de energia e a informalidade existente na economia, em especial nos setores de vestuário e calçados (IMB, 2015). Assim, os incentivos fiscais emergem como alternativa e instrumento para a promoção econômica necessária para o desenvolvimento social.

Ciente dessa situação, os governos goianos criaram ao longo das últimas décadas inúmeros incentivos fiscais voltados os mais diversos setores da economia, destacando-se, nesse cenário, os programas Fomentar e Produzir, instituídos, respectivamente, pelas Leis Estaduais n. 9.489/1984 e 13.591/2000 e voltados, primordialmente, para o setor industrial.

Assim, relativamente ao limite material deste trabalho, é proposta pesquisa empírica com objetivo de avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade dos programas Fomentar e Produzir a partir de indicadores sociais e econômicos, para seja possível constatar possível correlação entre a vigência desses programas de incentivos fiscais com os apontadores socioeconômicos goianos. Dessa maneira, alcançar-se-ão conclusões estatísticas a respeito da análise de desempenho dos referidos programas indutores do setor industrial goiano, podendo, assim, estabelecer se a renúncia de receita que proporciona consegue se efetivar em resultados socioeconômicos satisfatórios.

Quanto ao limite espacial será considerado o Estado de Goiás, a partir da análise de suas 18 (dezoito) Microrregiões e dos índices que descrevem sua realidade socioeconômica. Já com relação ao limite temporal, serão avaliados indicadores a partir do ano de 1984, marco que remonta à instituição do programa Fomentar, de modo que seja possível extrair conclusão acerca da possível existência de correlação entre ambos os programas de incentivo fiscal com os dados que descrevem a realidade do Estado de Goiás.

Dessa forma, este trabalho se desenvolverá por meio da revisão da literatura a respeito dos incentivos fiscais e estudos relacionados ao Programa Produzir no âmbito do Instituto Mauro Borges e da academia, bem como através de pesquisa empírica quali e quantitativa, centrada em análise estatística, descritiva e inferencial.

O presente trabalho pode ser abordado a partir da seguinte problematização: através da análise de dados estatísticos, descritivos e inferenciais, é possível concluir que os programas Fomentar e Produzir consistem em mecanismos eficazes, eficientes e efetivos de política pública ou a renúncia de receita que proporcionam não apresenta contrapartida satisfatória para o Estado de Goiás?

As hipóteses que nortearão esta pesquisa são três, quais sejam, (i) os programas Fomentar e Produzir trouxeram crescimento econômico para o Estado de Goiás, manifestando-se como hipótese alternativa a ausência de comprovação estatística nesse sentido; (ii) os programas Fomentar e Produzir entregaram resultado satisfatório tendo como perspectiva os custos assumidos para implementação e manutenção de tais programas, consistindo em hipótese alternativa a demonstração de que o objeto de estudo desta pesquisa não apresentaram satisfatória relação de custo-benefício; e (iii) os programas Fomentar e Produzir lograram êxito na concretização dos objetivos estipulados pelas respectivas leis instituidoras, sendo hipótese alternativa a manifestação de impactos socioeconômicos desvirtuados da *ratio* que fundamenta os incentivos fiscais, bem como o não cumprimento das finalidades estabelecidas em lei.

Percebe-se, assim, que as hipóteses previstas nesta pesquisa voltam-se, primordialmente, a constatação dos três objetivos lançados: a análise da eficácia, da eficiência e da efetividade dos programas Fomentar e Produzir.

No que se refere à eficácia, centrar-se-á na observação do atendimento dos objetivos econômicos apresentados por tais programas, em especial no tocante à industrialização do Estado, tendo em vista tratar-se do escopo prioritário que fundamenta o Fomentar e o Produzir.

Já com relação à eficiência, a pesquisa estará centrada na comparação entre os custos apresentados pelos programas em análise, destacando-se, nesse aspecto, a carga tributária supostamente renunciada, e os resultados socioeconômicos fornecidos, consistindo, assim, em investigação prioritariamente voltada para os meios e os mecanismos utilizados pelo Fomentar e pelo Produzir ao longo das últimas décadas.

Por fim, a respeito da efetividade, esta manifesta-se na terceira hipótese apresentada por esta pesquisa, destacando-se a análise sobre os impactos sociais e econômicos que tais programas apresentaram desde sua instituição.

No entanto, a despeito das possíveis contribuições acima expostas, apresentadas sob o formato de hipóteses nulas, não se pode olvidar que tal instrumento de política pública não deixa de representar espécie de renúncia fiscal, sendo necessário, portanto, elevado controle sobre a concessão desses benefícios, tidos como gastos indiretos.

Ademais, enquanto mecanismo utilizado por políticas públicas que buscam maior desenvolvimento para um ente federado, os incentivos fiscais necessitam de controle de eficiência, de modo que se possa constatar se existem aspectos de baixo rendimento na sua sistematização, o que faria emergir necessárias correções nas práticas desse instrumento financeiro-tributário.

Além disso, porém não menos importante, constata-se a intrínseca relação existente entre os programas de incentivo fiscal e o federalismo fiscal cooperativo. Conforme abordado por Heleno Taveira Torres (TORRES, 2014, p. 27), a federação foi a forma de Estado escolhida pelo constituinte para construção de uma sociedade na qual os entes federados possuem autonomia frente aos demais, implementando, assim, um federalismo de equilíbrio.

Desse contexto emerge a ideia de federalismo cooperativo, caracterizado pela atuação conjunta dos entes federados em prol do desenvolvimento nacional, conforme as competências estabelecidas constitucionalmente para cada esfera de poder. Justamente nesse aspecto que se destaca a questão dos incentivos fiscais, sobretudo no âmbito do ICMS, tendo em vista que a atuação dos Estados federados, na medida em que concedem determinado incentivo, é prioritariamente atrair investimentos que ocorreriam em outros Estados membros.

Assim sendo, o federalismo fiscal cooperativo se torna aspecto central nesta análise, em virtude, sobretudo, da dupla caracterização que envolve os incentivos fiscais, uma assentada na perspectiva de pressuposto e outra na qualidade de consequência: a natural competitividade entre os Estados membros e a afetação sobre a arrecadação fiscal total pelos entes federados, respectivamente.

Em suma, os incentivos fiscais, enquanto renúncia de receita, podem ser acompanhados de crescimento socioeconômico, o que os tornaria mecanismos de política pública eficiente. De modo contrário, os incentivos fiscais podem também manifestar-se de modo prejudicial, quando não existe contrapartida desenvolvimentista suficiente para o montante tributário que o Estado deixa de arrecadar.

Desse modo, o presente estudo, consciente da relevância que o tema apresenta, buscará averiguar, de maneira pormenorizada, os resultados obtidos pelos programas Fomentar e Produzir estatuídos pelo Estado de Goiás, constatando se o crescimento econômico advindo deles possuem correspondência nos indicadores sociais, bem como se os objetivos estabelecidos pelas respectivas leis instituidoras estão sendo cumpridos.

Assim, compreende-se que o presente projeto se coaduna com o escopo apresentado pela linha de pesquisa 1 (Regulação, Efetividade e Controle Constitucional das Políticas Públicas), em especial dentro do Projeto 1.2 (Finanças e políticas públicas: análises, planejamento e controle no contexto do federalismo cooperativo) desenvolvida pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Em razão de o fenômeno jurídico tido por incentivo fiscal ser instrumento do gênero políticas públicas, resta claro sua relação com a supramencionada linha de pesquisa, na qual se investiga e estuda a regulação, a efetividade e o controle constitucional das políticas públicas.

No presente caso, insere-se, em especial, no contexto de finanças e políticas públicas, em virtude da natureza jurídica do objeto do presente estudo, qual seja, incentivo fiscal, mecanismo de política pública instituído por meio de normas jurídicas tributárias indutoras as quais desoneram o crédito tributário com a finalidade extrafiscal de promover o desenvolvimento socioeconômico de determinada região. Evidente, portanto, a relação intrínseca que os incentivos fiscais estabelecem entre política e finanças públicas.

Dessa maneira, o presente projeto poderá contribuir para o enriquecimento da referida linha de pesquisa desenvolvida pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG) tendo em vista a relevância da temática para o Estado de Goiás, bem como a exata inserção do tema dentro do projeto que se busca alcançar.

Nesse contexto, do ponto de vista teórico, deve-se destacar a relevância assumida pelo presente estudo com relação aos debates que envolvem o federalismo fiscal cooperativo, matéria objeto da referida linha de pesquisa em que se insere este projeto.

Ademais, em razão da importância que os incentivos fiscais vêm assumindo para o Estado de Goiás nas últimas décadas, compreende-se que o estudo desse fenômeno jurídico possui considerável relevância de ordem não apenas teórica, mas especialmente prática com relação à realidade profissional e ao tratamento das políticas públicas dentro do Estado.

Por fim, entende-se que o referido estudo também é de grande relevância para o crescimento socioeconômico do Estado de Goiás, tendo em vista que este, ao mesmo tempo em que apresenta crescimento econômico no setor industrial advinda dos programas Fomentar e Produzir, também não pode renunciar receitas tão fundamentais para a concretização de suas mais diversas políticas públicas.

O trabalho em questão abordará o estudo dos programas Fomentar e Produzir no Estado de Goiás para que se possa constatar se ambos manifestam-se como instrumentos eficazes, eficientes e efetivos de política pública, corroborando para melhorias dos indicadores sociais do Estado, e não apenas os apontamentos econômicos.

Portanto, o estudo consistirá em pesquisa empírica aplicada ao Direito, sendo necessário, dessa maneira, referenciais teóricos que possibilitem a compreensão de fenômenos normativos em conjunção com aspectos estatísticos.

Nesse sentido, a relação entre tributação e direitos fundamentais (CORREIA NETO, 2019) consistirá no arcabouço teórico primordial da pesquisa a ser realizada. Isso porque, conforme será melhor desenvolvido no capítulo próprio, a tributação apresenta tríplice relação com os direitos fundamentais: aspectos relativos aos direitos de defesa do contribuinte em face do Poder Público, a necessidade de arrecadação tributária para o fornecimento de serviços públicos que deem cumprimento aos direitos fundamentais e a relação entre tais direitos e a extrafiscalidade.

No entanto, diante da análise empírica que será realizada nesta pesquisa, aproximando os incentivos fiscais-financeiros dos índices socioeconômicos do Estado de Goiás, se torna necessário recorrer a teorias consequencialistas do Direito, fundadas, sobretudo, na compreensão dos resultados práticos e concretos advindos das normas jurídicas. Nesse contexto, os estudos dos ciclos das políticas públicas contribuirão sobremaneira para análise de desempenho dos programas Fomentar e Produzir.

Por fim, o presente trabalho será construído também sobre a teoria relativa à Dogmática da Decisão ou Teoria Dogmática da Argumentação Jurídica de Tércio Sampaio Ferraz Júnior (FERRAZ JÚNIOR, 2011), a qual concederá arcabouço teórico necessário para se decidir, com base nas conclusões extraídas a respeito da eficácia, da eficiência e da efetividade dos programas Fomentar e Produzir ora em análise, sobre ser devida a continuidade desses programas e quais as mudanças passíveis de serem efetuadas.

Compreendidos os arcabouços teóricos fundamentais desta pesquisa, deve-se pontuar a respeito dos objetivos ora lançados. Nesse sentido, os incentivos fiscais manifestaram-se nas últimas décadas como instrumento de política pública cada vez mais utilizado pelos entes federados, visando induzir o agente econômico e, conseqüentemente, alavancar a economia regional de determinado setor, sendo este efeito a contrapartida necessária à renúncia de receita que é empreendida.

Em razão disso, os gastos indiretos advindos das renúncias fiscais apresentam-se em latente crescimento, o que se contrapõe à realidade de precarização financeiro-orçamentária a qual enfrentam os entes federados das três esferas de poder.

Nesse contexto, emerge a necessidade de avaliação detida e criteriosa dos incentivos fiscais concedidos pelos entes da Federação brasileira. A partir de tal análise será possível enfrentar e corrigir eventuais limitações, ineficiências e incorreções advindas da prática dos programas Fomentar e Produzir.

Portanto, o presente trabalho apresenta manifesta relação com a prática profissional, na medida em que o estudo empírico que ora se propõe realizar servirá para o devido e melhor tratamento conferido aos programas Fomentar e Produzir, de modo que seja possível elevar a eficiência de tais programas, em especial com relação aos indicadores sociais, que muitas vezes não apresentam a contrapartida necessária do desenvolvimento econômico.

Em âmbito nacional, tais estudos e pesquisas estão sendo elaboradas, visando à melhoria do controle e, conseqüentemente, da eficiência dos programas de incentivo fiscal. Nesse sentido, encontram-se acórdãos do TCU (TCU, 2014) que buscam, a partir de auditorias operacionais, conhecer e avaliar as renúncias de receitas realizadas pelos entes federados.

Ainda, com relação ao aspecto teórico, a pesquisa ora proposta apresenta-se relevante para a prática profissional, na medida em que possibilita o aprofundamento de debates relativos a conceitos de considerável abrangência, em especial os relativos à ideia de federalismo.

Em suma, o objetivo geral da pesquisa é realizar estudo empírico dos programas Fomentar e Produzir para a análise desses, de modo que seja possível concluir a respeito da eficácia, da eficiência e da efetividade de tais programas, se apresentam correlação com os indicadores socioeconômicos do Estado de Goiás e se atendem aos objetivos gerais previstos nas respectivas leis instituidoras.

Já os objetivos específicos são: examinar o comportamento histórico do Estado quanto ao aspecto econômico, bem como delinear os conceitos de gastos públicos diretos e indiretos nesse contexto; expor e conceituar os incentivos fiscais, assim como empreender estudo de sua natureza jurídica e sistemática; analisar o Federalismo Cooperativo estabelecido na Constituição Federal, bem como uma de suas facetas, qual seja, o Federalismo Tributário; desenvolver estudo acerca dos medidores de eficiência dos incentivos fiscais; elaborar análise detida e pormenorizada dos programas Fomentar e Produzir estabelecidos pelo Estado de Goiás; empreender análise crítica dos indicadores sociais e econômicos do Estado de Goiás nas últimas décadas; constatar possíveis correlações entre os programas Fomentar e Produzir e os indicadores socioeconômicos do Estado; e avaliar até que ponto determinado incentivo fiscal deixa de ser eficiente instrumento de política pública e passa a ser mera renúncia fiscal.

Para a concretização desta pesquisa, este estudo será desenvolvido em três etapas primordiais, mas que podem, de antemão, serem sistematizadas como sendo: etapa dogmático-conceitual, etapa empírico-estatística e etapa retórico-decisiva.

Assim, na etapa dogmático-conceitual, recorrer-se-á à teoria dos direitos fundamentais e tributação para que se torne possível a compreensão da relação existente entre tais campos

jurídicos e a maneira como essa relação se processa. Ainda, as teorias consequencialistas do Direito serão abordadas, diante da necessidade de arcabouço teórico-jurídico para se desenvolver o estudo empírico que se propõe realizar nesta pesquisa.

Em suma, a primeira etapa desta pesquisa, tida como dogmática-conceitual, assenta-se, fundamentalmente, na realização de revisão da literatura a respeito dos seguintes conceitos: gastos públicos, diretos e indiretos, federalismo, dual e cooperativo; e incentivos fiscais; de pesquisa bibliográfica a respeito dos programas Fomentar e Produzir; e da integração de conceitos obtidos a partir da revisão da literatura supramencionada com a bibliografia referente aos programas Fomentar e Produzir

Na segunda etapa, empírico-estatística, com fundamento nas lições de Mário F. Triola (TRIOLA, 2015), irá se empreender a utilização de técnicas empíricas aplicadas ao Direito, em especial a estatística descritiva, para análise e contextualização dos indicadores socioeconômicos que serão extraídos, e a inferencial, a partir da técnica da correlação, possibilitando compreender a possível existência de relação correlacional entre os programas Fomentar e Produzir e os indicadores socioeconômicos goianos nas últimas décadas.

Assim, no tocante à pesquisa empírico-estatística, realizar-se-á a análise de eficácia, eficiência e efetividade dos programas em comento, a partir da conjunção dos seguintes dados, relativamente ao Estado de Goiás, ao Estado brasileiro, a outros entes federados e às dezoito microrregiões do Estado goiano: número total de empregados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); saldo de empregos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); receitas municipais; Produto Interno Bruto do Estado de Goiás e do Brasil; Produto Interno Bruto *per capita*; Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M); Índice de Gini; Índice de Desempenho dos Municípios (IDM); benefícios aprovados no âmbito dos programas Fomentar e Produzir; regiões com maior número de programas beneficiados; valor adicionado bruto a preços básicos; Termos de Acordo de Regime Especial firmados no âmbito do Fomentar e Produzir; e montante arrecadado e renunciado de impostos estaduais.

A partir dos indicadores supramencionados, realizar-se-á análise estatístico-descritiva dos dados coletados, de modo que seja possível descrever e sumarizar estatisticamente os índices socioeconômicos do Estado de Goiás, bem como empreender análise de correlação entre os números de programas beneficiados pelas leis do Fomentar e do Produzir com os indicadores socioeconômicos obtidos, de modo que seja possível traçar o grau de eficiência dos mencionados programas, testando, assim, as hipóteses levantadas acima.

Por fim, na terceira etapa, tida como retórico-decisiva, recorrer-se-á à teoria relativa à Dogmática da Decisão ou Teoria Dogmática da Argumentação Jurídica de Tércio Sampaio Ferraz Júnior (FERRAZ JÚNIOR, 2011) para que se possa, a partir das análises estatísticas obtidas, concluir juridicamente, com base nas conclusões a respeito da eficácia, da eficiência e da efetividade dos programas Fomentar e Produzir, sobre a continuidade e as possíveis mudanças a serem feitas nos mencionados programas.

Assim, no tocante à pesquisa retórico-decisiva, definir-se-á se os programas Fomentar e Produzir consistem em alternativas eficazes, eficientes e efetivos ou se a renúncia fiscal empreendida é o elemento que se sobressai e de que modo isso ocorre, propondo, ao fim, alternativas para o aprimoramento dos programas ora em estudo, conforme se demonstrar os resultados empíricos obtidos.

Finalmente, com relação à revisão da literatura que será realizada, cabe destacar, primeiramente, que a formação socioeconômica do Brasil se processou, ao longo dos séculos, centrada em eixos específicos de pouca sustentabilidade a longo prazo, fomentando e consolidando desigualdades sociais e regionais, bem como criando entraves para maior desenvolvimento de certas regiões. Nesse sentido, a leitura de Celso Furtado (FURTADO, 2016) descreve todo o processo de formação econômica do Brasil, iniciando com a economia escravista de agricultura tropical, passando pela economia escravista mineira, seguindo com a transição para o trabalho assalariado nas culturas cafeeicultoras e encerrando com os primórdios da economia industrial do século XX.

Conforme se constata, tal realidade propiciou o surgimento de uma nação com elevados traços de desigualdade social e regional, marcada pela elevada concentração de riquezas. Esse cenário corrobora para o surgimento de instituições extrativistas, conforme estudo de Daron Acemoglu e James Robinson (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012), tendo em vista o círculo vicioso que é construído e que impede que determinadas regiões do país consigam prosperar economicamente.

Somando-se a esse contexto emerge também a análise da atividade industrial do país, que só pôde ter início no século XX a partir do crescimento da procura de bens de capital, da expansão da produção para o mercado interno, da elevação dos processos de importação e da existência de pequenas zonas propícias para o nascimento da indústria de bens de capital (FURTADO, 2016). Assim, foram apenas determinadas regiões do país que puderem vivenciar o crescimento econômico advindo da atividade industrial, corroborando e auxiliando as latentes desigualdades regionais do país.

Todo esse contexto acima exposto sugere os motivos pelos quais diversos Estados brasileiros, a partir da segunda metade do século XX, em especial após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou o federalismo cooperativo, passaram a recorrer ao mecanismo conceituado como incentivo fiscal, visando ao fomento da economia a partir da atividade indutora e indireta do Estado.

Nesse sentido, a literatura especializada e atualizada indica a relação existente entre os incentivos fiscais e a busca pela efetivação de direitos fundamentais (REI, 2017), na medida em que tais instrumentos são instituídos com o objetivo de combater a desigualdade que assola o país a partir do desenvolvimento regional dos diversos Estados brasileiros (BEVILACQUA, 2013).

Naturalmente, no entanto, os incentivos fiscais não consistem em mecanismos de elevado grau de eficiência, estando sujeitos a críticas e correções, por diversos fatores. O primeiro deles em razão da renúncia fiscal (CORREIRA NETO, 2014) que os Estados federados, possuidores de graves problemas orçamentários, fazem.

Tal debate apresenta hoje contornos bem definidos pela literatura atualizada, em especial no que se refere a análises que contrapõe as duas espécies de gastos públicos (BUISSA, 2019), quais sejam, os gastos diretos, a partir de ações concretas e ativas do Estado, e os gastos indiretos, que, nesse cenário, manifestam-se pela renúncia de receita advinda da concessão de incentivos fiscais para os agentes econômicos.

Além de consistir, na prática, em renúncia de receita, os incentivos fiscais também são passíveis de críticas pela ausência ou pouco controle que possuem, seja em razão de dificuldades inerentes à sua sistematização, seja em virtude da excessiva concessão de benefícios de maneira pouco ou quase nunca controlada (BEVILACQUA, 2013).

Nesse contexto de busca de crescimento econômico pelos Estados da Federação a partir de atuação indireta na economia, fomentando e induzindo os agentes econômicos, caracterizada pela elevada renúncia fiscal que tais entes federativos apresentam e pelo pouco controle e medição dos índices de eficiência dos incentivos concedidos, surgem, no Estado de Goiás, os programas Fomentar e Produzir, voltados, em especial, para o crescimento do setor industrial goiano, buscando, assim, desconcentrar as riquezas e as fontes de receita do Estado.

Portanto, possuindo como objeto de estudo os programas Fomentar e Produzir, o presente trabalho irá tratar da análise da eficiência de ambos, a partir de diagnóstico crítico dos indicadores socioeconômicos apresentados pelo Estado de Goiás nas últimas décadas, de modo que se possa aferir, estatisticamente, o grau de eficiência do Fomentar e Produzir.

Nesse sentido, será feita revisão da literatura especializada no objeto Fomentar / Produzir, citando-se, em especial os autores Ana Paula Xavier Amaral (AMARAL, 2016), Eduardo Santos Araújo (ARAÚJO, 2016), Alexandre Rezende Silva (SILVA, 2018) e Vitor Gontijo Jaime de Matos (MATOS, 2017), bem como os estudos e análises desenvolvidos pelo Instituto Mauro Bordes de estatísticas e estudos socioeconômicos (IMB, 2012; IMB, 2014; IMB, 2019).

Compreende-se ser de fundamental importância a análise crítica e embasada dos programas ora em estudo, diante do elevado grau de renúncia fiscal que apresentam, em um contexto de graves dificuldades orçamentárias vivenciadas pelo Estado de Goiás, e tendo em vista a consideração que se tem pelos programas bem estruturados e controlados de incentivos fiscais, como alternativa viável e factível para o combate à desigualdade regional do país.

CAPÍTULO I - INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIROS: INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EFETIVIDADE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A relação entre tributação e efetivação de direitos vem se construindo com elevado grau de intensidade nos últimos séculos, em especial a partir do momento em que emerge a ideia de Estado Fiscal, em um contexto em que a prestação de serviços públicos passa a ser cada vez função assumida pelo ente estatal.

Nesse cenário, o surgimento do Estado Social de Direito, caracterizada pela atuação ativa do ente público na efetivação de direitos, em contraposição à postura absenteísta que marcou o Estado Liberal, corroborou para a construção de um aparato estatal que assume progressivamente mais serviços públicos visando à efetividade dos direitos constitucionalmente previstos e assegurados aos cidadãos.

Dessa maneira, o Estado Fiscal se torna o mecanismo necessário para o sustento desse cenário sinteticamente acima exposto. Por meio da tributação o ente público logra recursos que serão destinados aos mais diversos serviços públicos, em sentido amplo, por ele assumidos, tais como educação, saúde, saneamento básico e transporte público.

Ocorre que o aumento da complexidade estatal, manifestada pelo crescente incremento de posturas e atividades assumidas por essa entidade, demanda uma atuação casuística e centrada nas especificidades de cada setor abrangido por suas fronteiras, sob pena de assunção de modelos incompatíveis com certas realidades em específico.

Justamente em razão de fatores casuísticos inerentes às desigualdades socioeconômicas vivenciadas entre os Estados brasileiros tem-se vivenciado uma nova cenário para a tributação: no lugar do aumento da carga tributária para o financiamento de políticas públicas sociais constata-se a utilização do tributo como instrumento indutor voltado para a efetividade e concretização de valores constitucionais.

Assim, ao longo do século XX, em especial no período posterior à Constituição de 1988, com a maior descentralização política e o aumento da autonomia dos entes federados, observa-se no Brasil o fenômeno intitulado de incentivo fiscal, instrumento assumido pelos Estados membros para a atração de maiores investimentos em seus territórios, diante de notórias desigualdades regionais que marcam o Estado brasileiro.

Nessa perspectiva, o presente estudo apresenta como objetivo prioritário a compreensão dos incentivos fiscais no contexto do Constitucionalismo Contemporâneo. Para

tanto, três perspectivas teóricas se manifestam: a relativa aos direitos fundamentais e tributação, a análise consequencialista do Direito e o estudo das políticas públicas.

Desse modo, este estudo recorrer-se-á à revisão da literatura, de modo a tornar compreendidos os conceitos centrais da pesquisa, utilizando método dedutivo, partindo-se da análise conceitual geral a aferição particular e casuística dos incentivos fiscais no contexto do Constitucionalismo Contemporâneo.

Observa-se a crescente relevância do problema acima exposto, tendo em vista o conflito que surge entre os dois polos gerados pelos incentivos fiscais: de um lado, renúncia de receita em um Estado com consideráveis responsabilidades sociais; de outro, o incremento na economia que tais incentivos podem trazer. Assim, constata-se a relevância desta pesquisa, diante da necessidade de se lograr cada vez mais eficiência com os gastos públicos e efetividade na concretização de direitos fundamentais.

1.1. Direitos fundamentais e tributação

O estudo dos incentivos fiscais de ICMS concedidos pelos Estados membros brasileiros, em especial a partir da Constituição Federal de 1988, momento no qual a autonomia dos entes federados foi ampliada e consagrada, apresenta intrínseca relação entre dois campos jurídicos que, em seus primórdios, apresentavam-se como aspectos prioritariamente antagônicos: a tributação e os direitos fundamentais.

No período greco-romano clássico (MOREIRA; MACHADO, 2019, p. 152), os tributos eram instituídos como manifestação do poder de império do Estado, sendo cobrados, praticamente de maneira exclusiva, dos povos subjugados para o financiamento das despesas estatais. Ao longo do período medieval (MOREIRA; MACHADO, 2019, p. 153), o tributo passa a ter outra conotação, contextualizada em um Estado Absolutista Patrimonialista: a cobrança ocorria por parte dos senhores feudais em face de seus servos, não havendo publicização ou contrapartida social em tal pagamento.

Assim sendo, foi somente com as revoluções burguesas iniciadas ao longo do período da Baixa Idade Média que o tributo passa a ter o caráter e a funcionalidade que se compreende nos dias atuais.

O Estado Tributário Liberal não institui mais impostos ou taxas como mecanismo de subjugo de povos vencidos, tampouco como instrumento de enriquecimento particular da nobreza feudal. Ao contrário, o tributo passa a ser visto como o preço que se paga para exercer a própria liberdade (TORRES, 2005, p. 98), como instrumento para financiamento das despesas

estatais, as quais deverão ser suportadas por todos os cidadãos, quem são os destinatários das funções estatais de garantia de liberdade individual.

Portanto, destaca-se, sobremaneira, a legitimidade democrática que a tributação passa a apresentar, tendo em vista que não se admite mais a cobrança de impostos ou taxas sem a devida representatividade do povo – *no taxation without representation*, em um contexto claramente marcado pelos ideais burgueses de autotributação e legalidade.

Essa nova perspectiva do tributo é enriquecida a partir do século XX, com o surgimento do Estado Social de Direito. Nesse contexto, com a crescente prestação de serviços públicos em sentido lato pelo Estado (saúde, educação, previdência), as despesas públicas sofrem natural e paulatino aumento, de modo que os tributos passam a ser de fundamental importância para a garantia do dito Estado Social (MOREIRA; MACHADO, 2019, p. 155).

Constata-se, assim, que é justamente ao longo do século XX que a tributação e os direitos fundamentais passam a se relacionar de maneira intrínseca e coadunada. Se milênios ou até mesmo séculos passados o tributo era simples manifestação do poder de império estatal, sendo utilizado como forma de dominação de povos ou classes inferiorizadas, com o advento do Estado burguês, primeiramente o Liberal, mas, primordialmente, o Social, a tributação se torne veículo promotor de garantias e direitos, em especial da liberdade individual em face do poder público (no contexto de autotributação e legalidade) e da efetivação de políticas sociais assumidas pelo Estado Fiscal.

No entanto, a intrínseca relação entre tributação e direitos fundamentais não se limita a garantias individuais e financiamento de políticas sociais. Com o paulatino desenvolvimento da complexidade jurídica, emerge uma terceira interface entre os referidos campos jurídicos: a extrafiscalidade como mecanismo de efetividade de direitos fundamentais.

Em suma, a relação entre tributação e direitos fundamentais pode apresentar três interfaces prioritárias (CORREIA NETO, 2019, p. 182), a saber: (i) direitos fundamentais como limite à cobrança de tributos, (ii) tributação como fonte de financiamento de políticas públicas implementadoras de direitos fundamentais e (iii) normas tributárias extrafiscais como mecanismo de efetividade de direitos fundamentais.

Compreendidos os aspectos introdutórios atinentes à relação supradestacada, cabe agora adentrar no contexto atual do constitucionalismo, em especial a função assumida pelo Estado no Constitucionalismo Contemporâneo e a consagração dos direitos fundamentais como categoria central do atual momento jurídico.

1.1.1. O constitucionalismo democrático contemporâneo

Cabe realizar análise do atual estágio da experiência jurídica contemporânea, compreendida como Constitucionalismo Democrático, destacando-se suas principais características, em especial o maior relevo atribuído aos direitos fundamentais, para, em consequente, operar-se estudo de sua relação com a instituição de programas de incentivos fiscais pelos Estados membros brasileiros, com destaque para o Fomentar e o Produzir do Estado de Goiás.

Assim sendo, para a devida compreensão da experiência jurídica atual se torna necessária a análise do Estado Contemporâneo. Este resta caracterizado, prioritariamente, pela complexa coexistência entre Estado de direito, de origem burguesa, e Estado social, advindo das demandas populares no período pós Revoluções Industriais (GOZZI, 2007, p 402). Tal complexidade resulta da distinção entre direitos fundamentais em sua concepção tradicional, enquanto tutela das liberdades burguesas, as quais exigem prestação absenteísta do Estado, e direitos sociais, representando direitos que exigem prestações positivas do Estado, bem como demandam maior participação no poder político. Em suma, o Estado Contemporâneo resulta da oscilação entre a liberdade e a participação.

Esse cenário se densifica em complexidade a partir das transformações advindas das revoluções burguesas. Isso porque o Estado Absoluto deixa de ser o proprietário de, os quais passam para as mãos dos particulares. Assim, para o custeio da máquina pública e, a partir dos séculos XIX e, em especial, XX, para a prestação dos serviços públicos necessários à efetividade dos direitos sociais, emerge a necessidade de instituição do Estado Fiscal, o qual se torna elemento central na análise do Estado Contemporâneo (GOZZI, 2007, p. 403).

Nesse sentido, a questão dos direitos fundamentais surgem no contexto do Estado Contemporâneo como aspecto central, manifestando-se como fruto de duas fontes filosóficas de valores: a da liberdade, relativas às garantias burguesas de primeira geração, e a da igualdade, oriundas das prestações estatais consolidadas no século XX (MOREIRA NETO, 2006, p. 59).

O Constitucionalismo Contemporâneo, portanto, pode ser construído, em suma, sobre quatro pilares básicos (MOREIRA NETO, 2006, p. 63), quais sejam, o dos direitos fundamentais, enquanto fator determinante para o reequilíbrio das relações entre sociedade e Estado no pós guerra; a subsidiariedade, como fator de reorganização entre Estado e sociedade; a legitimidade, elemento essencial para a efetividade dos direitos fundamentais; e o conceito de Constituição como ordem de valores, a partir da reintrodução de uma ordem axiológica como alicerce constitucional.

Nessa seara, a relação entre Constitucionalismo Contemporâneo e democracia é umbilical, tendo em vista que aquele se manifesta a partir ampla gama de valores econômicos, sociais e culturais que passam a ser albergados nas Constituições, tornando a questão da legitimidade democrática elemento crucial no Estado Contemporâneo. Nesse aspecto, pode abstrair o Constitucionalismo democrático como uma “fórmula política baseada no respeito aos direitos fundamentais e no autogoverno popular”, além de um “modo de organização social fundado na cooperação de pessoas livres e iguais” (BARROSO, 2012).

Feitas tais ponderações prioritárias a respeito do Constitucionalismo Contemporâneo, adentra-se agora no estudo de seu elemento de maior destaque, isto é, os direitos fundamentais e sua ínsita relação com a questão da efetividade. Para tanto, deve-se pontuar, primeiramente, a maneira como se processará a atuação do Estado nesse cenário.

1.1.2. O Estado ético mediatizado pelo Direito

Conforme destacado acima, o Constitucionalismo Contemporâneo consiste em evolução ou em uma nova experiência do Estado de Direito, também compreendido como Estado Ético ou Estado mediatizado pelo Direito. O elemento central desta forma de Estado consiste justamente na questão da legitimidade (SALGADO, 1998, p. 5), manifestado por sua origem (origem legítima consistente na vontade do povo, por meio do consentimento), pela técnica como que se exerce o poder (através de regras de decisão da maioria e respeito à minoria) e por sua finalidade (realização do direito e concretização de direitos fundamentais).

De tal aceção constata-se a presença três legitimidades distintas (SALGADO, 1998, p. 5): a ontológica, relacionada com a relação do poder com o povo; a lógica, caracterizada pela legalidade enquanto relação do poder com o direito; e a teleológica, marcada pela relação do poder com o indivíduo, na concretização de sua liberdade e autodeterminação.

Tal compreensão manifesta-se também por meio dos estudos das transformações do conceito de interesse público, o qual passa a ser analisado, no Constitucionalismo Contemporâneo, sob perspectiva ética (JUSTEN FILHO, 1999, p. 124): o interesse é público, e não individual, pois não se admite sua não realização ou sua disponibilidade, tendo em vista os valores fundamentais consagrados pelo ordenamento jurídico.

O Constitucionalismo Contemporâneo, dessa maneira, manifesta-se, sobretudo, através do destaque prioritário e essencial que se confere aos direitos fundamentais. A construção e a concepção do Estado na contemporaneidade nada mais são que a teorização de

estruturas que busquem efetivar e concretizar tais direitos, através de uma perspectiva ética, na qual o Estado se utiliza do direito para efetivação de valores fundamentais.

Portanto, emerge como problema central nos tempos atuais a questão atinente à concretização de direitos fundamentais, tema que ganha destaque em todas as searas jurídicas, em especial no Direito Público, estando, assim, intimamente ligado às funções arrecadatórias do Estado, diante da necessidade de obtenção de recursos para o financiamento de políticas voltadas para a concretização de tais direitos.

1.1.3. A norma jurídica e as normas de direitos fundamentais

Antes de adentrar na questão da efetividade propriamente dita, deve-se ponderar a respeito da estrutura das normas jurídicas de maneira geral e das de direito fundamentais de maneira específica, ponto no qual será por ora realizado.

Conforme já abordado acima e retomado de maneira pormenorizada por agora, a teoria retórica da norma jurídica indica que esta pode ser compreendida sobre tripla acepção: um tipo de ideia significada, como fonte do direito significante e como decisão concreta. Isso implica na acepção de norma enquanto promessa jurídica, isto é, um para o futuro, no qual a sua “obrigatoriedade e adimplência dependerá das condições empíricas do futuro”, de tal modo que o relevante nesse contexto será o “cumprimento da promessa realizada, através do controle da complexidade e da construção de uma cooperação atual” (ADEODATO, 2011, p. 190).

Portanto, para tal teoria da norma jurídica, esta manifesta-se, primeiramente, enquanto significado, dotada de promessas dirigidas ao futuro, sendo carregada de elementos estruturais constantes (functor deôntico dever ser e a distinção entre licitude / ilicitude), bem como de um função, centrada na complexidade da conduta humana intersubjetiva, buscando limitá-la, controlando-se atividades futuras que ainda não existem (ADEODATO, 2011, p. 161). Portanto, sob o aspecto da norma jurídica enquanto ideia (significado), ela se manifesta por meio de suas estruturas e de sua função, sempre voltada para o futuro.

Com relação à segunda acepção da norma jurídica, enquanto expressão simbólica dotada de validade (significante), concebe-se a norma jurídica a partir do ponto de vista da teoria da linguagem, sendo composta por elementos predicadores e indicadores, visando delimitar seu campo de incidência e compreensão (ADEODATO, 2011, p. 187).

Por fim, com relação à compreensão da norma jurídica como decisão dotada de efetividade, destaca-se o momento em que a norma jurídica se concretiza, envolvendo posicionamento ético obrigatório e também uma técnica (ADEODATO, 2011, p. 221). Após o

exercício dessa capacidade decisória a norma jurídica influi novamente no mundo dos eventos, de onde retirou as condutas que elegeu por meio de seus significantes como relevantes para o mundo jurídico.

Portanto, sob tal perspectiva da teoria retórica da norma jurídica, constata-se que envolverá a escolha de condutas relevantes para o direito, por meio de uma estruturação ideal com que se reveste, voltada para a concretização futura de valores anteriormente estabelecidos. A questão dos direitos fundamentais, assim, emerge de modo destacado, diante da estruturação com que as normas de tais direitos se consolidam (significado), a partir do recurso linguístico escolhido em determinado contexto da sociedade humana (significante) e tendo em vista a constante busca de sua concretização através da acepção da norma jurídica enquanto decisão.

Nesse sentido, a respeito da questão da estrutura da norma jurídica de direito fundamental (norma enquanto significado), cabem determinadas ponderações. A primeira delas diz respeito a distinção entre regras e princípios, adotando-se a tese de que entre tais espécies normativas existem diferenças não apenas de graduação na generalidade, como também na qualidade (ALEXY, 1985, p. 87).

Dessa maneira, princípios são mandamentos de otimização, devendo ser realizados na maior medida do possível, tendo em vista as condições jurídicas e fáticas atinentes ao contexto em questão, podendo, por isso, ser satisfeitos em graus variados. Os limites para tanto serão os de ordem fática e jurídica, devendo estes ser delimitados pelos princípios e regras colidentes (ALEXY, 1985, p. 90). Ao contrário, as regras consistem em determinações fáticas e jurídicas, sendo satisfeitas ou não, conforme sua validade (ALEXY, 1985, p. 92).

Justamente nesse contexto em que se insere o objeto desta pesquisa, qual seja, a necessidade de se avaliar as políticas públicas de incentivos fiscais frente à concretização de direitos fundamentais. Dessa forma, com fulcro na teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy, torna-se possível compreender se, no contexto dos programas Fomentar e Produzir do Estado de Goiás, os direitos fundamentais foram sendo sopesados da devida maneira por meio das escolhas políticas realizadas pelo ente federativo em comento.

1.1.4. Os direitos fundamentais e sua efetividade

Compreendida a estrutura dos direitos fundamentais enquanto normas jurídicas que assumem aspectos de princípio e de regra, incidindo sobre tais espécies distintos mecanismos para lidar com suas peculiaridades, visando sempre à máxima concretização dos direitos

fundamentais assegurados, deve-se, enfim, compreender a questão central de toda a problemática, voltada para a efetividade de tais direitos.

A questão da efetividade dos direitos fundamentais manifesta-se como de prioritária relevância para o presente estudo tendo em vista que o substrato legitimador dos programas de incentivo fiscal consistem, justamente, na concretização de valores constitucionais elevados a nível fundamental. Nesse sentido, a escolha empreendida pelas políticas públicas se torna temática central no constitucionalismo contemporâneo, justamente em razão do grau de eficiência juridicamente estimável dessas políticas, assim como do seu grau de efetividade social (MOREIRA NETO, 2006, p. 59).

A teoria dos direitos fundamentais aponta para a dignidade humana, postulado em que se assenta o direito constitucional contemporâneo e informador de toda a ordem jurídica (SARLET, 2006, p. 26), seu substrato lógico e estrutural, de modo que a efetividade de direitos fundamentais consiste, em primeira e última análise, justamente na concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, diante da concepção que estabelece como fundamento do ordenamento jurídico o conceito de dignidade da pessoa humana, constata-se que o mecanismo constitucional elaborado para a concretização de tal fundamento manifesta-se, sobretudo, por meio da efetividade de direitos fundamentais, tornando tal disciplina de considerável relevância no estudo do direito contemporâneo.

A questão da efetividade, assim, surge a partir da compreensão de determinados conceitos elementares no direito constitucional contemporâneo, quais sejam, o da existência, da vigência, da validade e da eficácia (SARLET, 2010, p. 244) no contexto da aplicabilidade das normas jurídicas.

Nesse sentido, a ideia de existência refere-se à presença dos elementos constitutivos da norma (agente, forma e objeto), enquanto a vigência manifesta-se como qualidade da norma que existe, estando ligada a existência do ponto de vista jurídico. Por sua vez, a validade diz respeito ao atendimentos dos requisitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico no momento de produção da norma.

A questão da efetividade surge, assim, no seio do quarto atributo da norma jurídica: o da eficácia. Dessa maneira, eficácia e vigência possuem correlação dialética de complementariedade, de modo que da eficácia extraem-se duas percepções distintas – a jurídica, relacionando-se com a produção de efeitos jurídicos, e a social, esta sendo compreendida como a efetividade propriamente dita (SARLET, 2010, p. 273).

Portanto, a efetividade da norma jurídica pode ser conceituada (SARLET, 2010, p. 274) como “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social”, representando “a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”.

Para a efetividade dos direitos fundamentais se processarem, torna-se fundamental compreender sua natureza, bem como as críticas a ela elaboradas.

Assim, torna-se prioritário analisar a crítica que pode insurgir a respeito da plurivocidade semântica dos direitos fundamentais (COELHO, 2015, p. 14), caracterizado pelo aspecto comunicacional demasiado aberto, em virtude de sua estrutura principiológica dotada de maleabilidade. No entanto, essa natureza dos direitos fundamentais possibilita justamente a permanente construção de significados, casuisticamente construídos, conforme emergem as necessidades humanas no bojo de uma sociedade democrática e plural.

Essa crítica construída aos direitos fundamentais desconsidera o duplo caráter que apresenta, no sentido de ser ao mesmo tempo aberto e modelador (COELHO, 2012, p. 17). Isso implica no fato de a função dos direitos fundamentais manifestar-se concomitantemente como estabilizador de uma ordem jurídica democrática, sendo, por isso, naturalmente aberto e marcado por sua plurivocidade, e como modelador, dotado de capacidade vinculativa. Em suma, dessa dialeticidade aparentemente contraditória os direitos fundamentais efetivam-se como (in)variáveis principiológicas, recebendo os influxos do tempo e acompanhando as transformações sociais sem perder sua capacidade de estruturar uma sociedade democrática.

Dessa maneira, expostas as questões prioritárias do atual momento da experiência jurídica, centrada no constitucionalismo democrático contemporâneo, no qual os direitos fundamentais se manifestam como elemento estabilizador e modelador da estrutura que se constrói, deve-se agora adentrar no estudo das políticas públicas enquanto mecanismo elaborado para a garantia de efetividade dos referidos direitos fundamentais. A partir dessa construção se tornará possível, em seguida, a compreensão dos incentivos fiscais enquanto espécie de política pública fiscal voltada para a maior efetividade de valores constitucionais.

1.1.5. Direitos fundamentais e tributação no contexto dos incentivos fiscais e financeiros

Conforme já pontuado, a relação entre direitos fundamentais e tributação se tornou umbilical a partir do Estado Liberal de Direito, crescendo sobremaneira com o advento do

Estado Social, tendo em vista a necessidade de o ente público angariar recursos para o sustento das políticas públicas voltadas para a concretização de tais direitos.

Assim, parte-se o presente estudo da atual compreensão do poder de tributar, como sendo um sistema de direitos e deveres fundamentais, fundado na ética material (CALIENDO, 2008, p. 205). Segundo essa perspectiva, o poder de tributar apresenta dupla faceta: de um lado, dever fundamental do indivíduo, enquanto integrante do todo social, correspondendo, assim, à aceção prestacional da cidadania; de outro, direito fundamental, consubstanciado, em suma, por meio das normas constitucionais de limites ao poder de tributar previstas na Constituição Federal, impondo balizas normativas à atuação arrecadatória do Estado.

Em síntese, os estudiosos da seara em questão abordam que a relação tradicional entre direitos fundamentais e tributação se assenta em dois polos prioritários: garantias às liberdades individuais do cidadão, de modo que a tributação não consistirá em ato confiscatório do patrimônio individual de cada um, ao contrário, deverá respeitar as regras pré-estabelecidas em lei, em uma clara manifestação da ideia de autotributação da sociedade, e fonte de custeio para o financiamento das políticas públicas concretizadoras de direitos sociais.

Além dessa dupla implicação presente na relação entre direitos fundamentais e tributação, cabe destacar também a terceira interface já mencionada no início deste capítulo: a relação advinda no contexto da extrafiscalidade.

Como se sabe e conforme será devidamente aprofundado no capítulo pertinente, a extrafiscalidade consiste na utilização da norma tributária como mecanismo de indução do comportamento humano. Assim, na medida em que se cria uma normatividade especial ou extraordinária por meio da extrafiscalidade, os agentes privados tendem a definir seu comportamento de maneira distinta (CORREIA NETO, 2019, p. 189), visando evitar as sanções previstas na norma indutora (indução negativa) ou praticar a conduta beneficiada pela norma especial (indução positiva).

Os exemplos mais facilmente perceptíveis da relação entre direitos fundamentais e tributação no contexto da extrafiscalidade se processa no âmbito das normas indutoras que protegem o meio ambiente ou que buscam fomentar questões sociais, tais como a promoção do mercado de trabalho de pessoas com deficiência física ou idade avançada e o desenvolvimento cultural, desportivo ou educacional (CORREIA NETO, 2019, p. 190).

No contexto desta pesquisa, cabe destacar que os direitos fundamentais manifestam-se diretamente com a desigualdade regional. Os índices sociais que os Estados das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste apresentam diferem-se, sobremaneira, daqueles ostentados

pelas regiões Sul e Sudeste. A concretização de direitos fundamentais básicos, tais como educação, saúde e moradia, necessitam de combate à concentração de riquezas no Estado federal brasileiro, por meio, obviamente, da ascensão dos Estados “periféricos”, igualando-se em oportunidades e estruturas aos Estados “centrais”.

O combate a essa latente desigualdade regional brasileira não se restringe, naturalmente, a concessão desenfreada de incentivos fiscais de ICMS. Ao contrário, o intuito da presente pesquisa é justamente estabelecer controle e análise crítica sobre tal modalidade de intervenção estatal na economia.

A correção desse vício histórico brasileiro só poderá ser possível através da implantação de políticas públicas eficientes. A utilização de incentivos fiscais para tanto não pode assumir um valor em si mesmo, devendo ser apenas um mecanismo pertencente a um programa maior, amplo e concreto, que vise levar definitivamente a prosperidade a todos os rincões brasileiros.

Nessa diapasão, cabe destacar que a relação entre direitos fundamentais e tributação, no contexto dos incentivos e benefícios fiscais, se assenta, primordialmente, em duas das três interfaces que tais campos jurídicos apresentam: a relativa à concretização de direitos fundamentais por meio do financiamento advindo da tributação e a pertinente à extrafiscalidade.

Diante da abordagem já realizada relativamente à primeira interface, importante delinear como se processa a segunda interface supradestacada. Assim, a concessão de incentivos ou de benefícios fiscais buscam, em suma, alcançar dois objetivos prioritários, conforme a modelagem adotada pela lei instituidora da benesse.

Em um primeiro plano, tais incentivos podem ser instituídos como mecanismos fiscais de fomento de aquisição de mercadorias, facilitando, dessa maneira, a fruição de direitos fundamentais (ANIJAR, 2017, p. 149). Tal hipótese se destaca, sobretudo, no tocante aos impostos sobre o consumo e os possíveis benefícios que as leis instituidoras desses tributos podem trazer, tais como a menor onerosidade (isenções ou reduções de alíquota ou de base de cálculo) sobre produtos tidos como essenciais, em uma notória relação com o princípio da seletividade, o qual será abordado de maneira mais detalhada em capítulo seguinte.

Por outro lado, os incentivos tributários podem também buscar a efetividade de direitos fundamentais através do fomento de atividades econômicas (ANIJAR, 2017, p. 149), buscando alavancar a cadeia produtiva de determinada região mediante a criação de uma normatividade fiscal excepcional e privilegiada, sendo este o âmago dos incentivos de ICMS.

1.2. O estudo das políticas públicas

No atual contexto do constitucionalismo democrático, emergem as políticas públicas, enquanto instrumento para efetividade de direitos fundamentais, a um papel central e de protagonismo, tornando-se cada vez maior a literatura e os estudos a respeito dessa temática, eminentemente complexa e interdisciplinar.

As políticas públicas, de origens que remontam às Ciências Sociais e à Ciência da Administração Pública (BUCCI, 2006, p. 1), tornaram-se objeto de estudo da ciência jurídica a partir do surgimento de direitos sociais, ganhando maior força e destaque com a constitucionalização de tais direitos, em especial a partir da Constituição Federal de 1988 (BUCCI, 2006, p. 10). Nesse cenário, diante da baixa efetividade desses direitos, a categoria “políticas públicas” se torna, também, objeto de estudo do Direito, sob pena de se ferir, diretamente, a própria densidade normativa das normas jurídicas.

Dessa forma, as políticas públicas assumem diversas formas do ponto de vista normativo, podendo estar estruturadas por meio de disposições constitucionais, legais, infralegais ou, até mesmo, por meio de atos normativos de natureza diversa, como contratos de concessão de serviço público (BUCCI, 2006, p. 11). Em suma, o que define a natureza da política pública não é o ato normativo que a insere no ordenamento jurídico, mas sim o fato de consistir em um “programa ou quadro de ação governamental”, sendo materializada através de um conjunto de “medidas articuladas e coordenadas, cujo escopo é dar um impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito” (BUCCI, 2006, p. 47).

Constata-se dessa forma que as políticas públicas consistem em normas jurídicas de ação estratégica, incorporando elementos sobre condutas necessárias para a concretização de determinados direitos. Para tanto, a política pública instituída poderá apresentar lapso temporal mais longo, de décadas, ou mais curtos, de meses ou anos, sendo tipificada, respectivamente, como política pública de Estado ou de governo (BUCCI, 2006, p. 19).

Assim sendo, as políticas públicas podem ser compreendidas como programas de ação destinadas a realização de direitos, não sendo uma categoria exclusivamente jurídica, mas caracterizada também por seus traços de atividade político-administrativa, de modo que se torna possível sua compreensão como arranjos complexos.

Nesse contexto, pode-se conceber as políticas públicas enquanto arranjos jurídicos-institucionais, dotadas de significado funcional, integrando um conjunto complexo de normas, atores, processos e instituições jurídicas. Essa perspectiva das políticas públicas a partir da lente

do Direito possibilita compreendê-las como arranjos institucionais, expressões particulares de organização da ação governamental em função de objetivos determinados, sendo que as engrenagens hábeis a colocar em funcionamento tais ações de governo possuem natureza jurídica (BUCCI e COUTINHO, 2017, p. 316).

Essa perspectiva possibilita o exercício da análise funcional das políticas públicas, voltando-se para a compreensão das normas infralegais (decretos, portarias, regulamentos), tendo em vista seu relevante papel na definição do procedimento e na concretização dos comandos mais abstratos dos programas instituidores das políticas públicas. Em suma, a análise sob a concepção de arranjos jurídico-institucionais se torna, no contexto brasileiro, de fundamental importância, pois é justamente por meio desse ângulo que poderá se analisar e criticar a aplicação satisfatória da base normativa das políticas públicas, bem como sua implementação.

Diante do caráter eminentemente interdisciplinar das políticas públicas, discorrer-se-á, primeiramente, sobre o contexto histórico da formação socioeconômica brasileira para, em seguida, demonstrar como a política pública de desenvolvimento regional é materializada através da instituição de incentivos fiscais.

1.2.1. Compreensão histórico-contextual: a realidade da República Federativa do Brasil e do Estado de Goiás

Constata-se de primordial relevância para o estudo dos incentivos fiscais de ICMS a construção histórica da desigualdade regional brasileira, tendo em mente, assim, a origem da problemática que levou o constituinte de 1988 a positivar na Carta Magna (BRASIL, 1988), em seu artigo 155, §2º, XII, g, CF/88, a possibilidade de os entes federados instituírem incentivos fiscais para o combate à desigualdade regional do país (artigo 3º, III, CF/88).

Remonta-se, assim, à análise empreendida por Celso Furtado, diante da qual se constata, empiricamente, o processo de concentração de renda e riqueza experimentada pelo Estado brasileiro ao longo do século XX. Tal processo restou marcado sobretudo pelo acentuado desenvolvimento do setor industrial na região Sudeste, em virtude, especialmente, da prosperidade da economia cafeeira.

Assim, conforme dados¹ relativos ao índice de industrialização, renda per capita e porcentagem de operários industriais apresentados pelo mencionado autor, constata-se a elevada

¹ Destaca-se que o índice de operários industriais no Estado de São Paulo saltou de 29,1% (1920) para 34,9% (1940) e 38,6% (1950). A respeito da participação do Estado paulista na indústria nacional passou de 39,6% para

concentração de renda que passou a existir no Brasil a partir do século XX: “Se, pela metade do século, a economia brasileira havia alcançado um certo grau de articulação entre as distintas regiões, por outro a disparidade de níveis regionais de renda havia aumentado notoriamente” (FURTADO, 2007, p. 329).

Dessa maneira, o cenário socioeconômico dos Estados brasileiros ao longo do século XX caracteriza-se, dentre outros fatores, pela elevada concentração de riqueza na região Sudeste, bem como pela notória desigualdade regional que foi sendo construída.

De tal contexto social constata-se de imediato o arcabouço fático que levou a estruturação da presente ordem econômica e social no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque a concentração econômica pode ser tida como uma das falhas advindas do mercado (ELALI, 2007, p. 2007), devendo ser corrigidas através de mecanismos eficientes para tanto.

Assim, percebe-se que a ordem econômica estruturada no Brasil assenta-se na ideia de legitimidade das relações econômicas privadas, posto que consistem em um dado estrutural e não uma anomalia (ELALI, 2007, p. 63). Assim, o poder econômico tem sua relevância para a ordem social, na medida em que pode fomentar a riqueza e a melhoria das condições humanas.

Entretanto e justamente pela funcionalidade conferida às relações econômicas, estas não podem ser tidas de maneira totalmente livre e fora dos limites de controle e limitações do Direito, sob pena de perpetuação de anomalias e falhas como a que se constata da desigualdade regional brasileira.

Acerca de tal concentração de riquezas no país, esta possui implicações relevantes para a construção social experimentada pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, na realização de estudo da desigualdade no mundo, Thomas Piketty aponta que a história da desigualdade remonta aos atores políticos, sociais e econômicos e sobre o que tais atores compreendem ou não como justo, influenciando diretamente nas escolhas coletivas realizadas. Em suma, a desigualdade “é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos” (PIKETTY, 2014, p. 27). Tal tese, de fato, é comprovada pela experiência histórica brasileira, tendo em vista os constantes aportes financeiros realizados pelo Estado ao longo da República Velha no sentido de salvar a cultura cafeeira.

A questão da desigualdade é prioritária nos debates socioeconômicos atuais, tendo em vista a intrínseca relação existente entre o real desenvolvimento e a liberdade (SEN, 2010, p. 378). Nesse sentido, conforme estudo de Amartya Sen, a liberdade, composta por cinco

45,3% entre 1948 e 1955. E com relação à renda per capita, em 1955, o Estado de São Paulo desfrutava de índice 4,7 vezes maior que da região nordestina (FURTADO, 2007, p. 329).

perspectivas distintas, quais sejam, a política, a de facilidade econômica, a social, a garantia de transparência e a segurança protetora (SEN, 2010, p. 25), as quais se relacionam diretamente contribuindo para o real desenvolvimento humano, calcado na liberdade humana em geral.

Ademais, realizando análise mais concreta da questão, pode-se apontar que o desenvolvimento econômico se torna fundamental para a questão da liberdade, ainda que não seja fator exclusivo. Isso porque a insegurança econômica pode relacionar-se com a ausência de direitos e de liberdade democrática (SEN, 2010, p. 30).

Portanto, a questão da desigualdade regional brasileira não consiste em mero debate abstrato de índices socioeconômicos. Ao contrário, se torna prioritário para a devida efetividade que se visa conferir a direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, conforme restará melhor desenvolvido a seguir.

Ainda, a questão da desigualdade regional se torna relevante também diante do surgimento de possíveis estruturas econômicas extrativistas no Estado brasileiro. Em análise voltada para a compreensão dos motivos que levam ao fracasso determinadas nações, Robinson e Acemoglu teorizam e elaboram o conceito de instituições econômicas e políticas extrativistas, estando estas na gênese de qualquer fracasso experimentado pelas sociedades humanas (ROBINSON e ACEMOGLU, 2012, p. 289).

A justificativa para tal fator remonta ao fato de que tais instituições econômicas extrativistas são incapazes de engendrar os incentivos necessários para que as pessoas poupem, invistam e inovem, ao mesmo tempo em que as instituições políticas extrativistas consolidam a manutenção do *status quo* e da estrutura viciada, favorecendo aqueles que dela se beneficiam.

Ao contrário, constata-se íntima ligação entre instituições econômicas e políticas inclusivas na construção de sociedades prósperas (ROBINSON e ACEMOGLU), na medida em que nelas observam-se a preservação dos direitos da propriedade, a criação de condições igualitárias para todos e a possibilidade de inovações tecnológicas, na perspectiva econômica, e a repartição plural e democrática do poder político, com relação às instituições políticas inclusivas.

Para a construção de tais instituições inclusivas, se torna prioritário, em suma, a difusão do conhecimento, por meio do aumento da qualificação da mão de obra, do ensino e da tecnologia, conforme indicado por Thomas Piketty como o principal instrumento para o aumento da produtividade e para a redução da desigualdade (PIKETTY, 2014, p. 28 e 75).

Dessa forma, o surgimento dos programas Fomentar e Produzir remonta a um cenário marcado pela crescente desigualdade regional brasileira, corroborando para a construção de

uma sociedade fundada em estruturas econômicas e políticas extrativistas, ferindo a possibilidade do pleno desenvolvimento social, calcado na liberdade geral humana.

1.2.1.1 A questão regional e os mecanismos para a superação das desigualdades

Conforme se observou no subcapítulo supra, a construção do Estado brasileiro assentou-se no desenvolvimento desigual de suas regiões, fazendo emergir, assim, o debate a respeito da Questão Regional, calcada, sobretudo, na busca pela implementação de mecanismos efetivos para a superação dos desequilíbrios regionais.

Historicamente, todavia, constata-se que é recente na construção do Estado brasileiro os debates relativos a tal problemática. As primeiras manifestações relativas à existência das desigualdades regionais remontam às medidas de combate às secas do Nordeste tomadas no governo de Epitácio Pessoa (1919-1922) e a Constituição de 1934 (BERCOVICI, 2003, p. 75).

Entretanto, foi apenas na década de 1950, inspirada nas diretrizes advindas da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), que a questão do desenvolvimento regional passou a ser preocupação de Estado, assegurada inclusive por normas constitucionais, tais como os artigos 198 e 199 e o artigo 29, do ADCT, todos eles da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946).

A partir de então inicia-se o período de combate às desigualdades regionais brasileiras, tendo como marco introdutória a criação das superintendências de desenvolvimento: a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criada pela Lei Federal n. 3.692/1959, a Superintendência da Amazônia (Sudam), advinda com a Lei Federal n. 5.173/1966 e a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Codeco), instituído pelo Decreto n. 50.741/1961 e posteriormente transformado em Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

Ainda nesse contexto, importante destacar a criação da Zona Franca de Manaus, por meio do Decreto-lei n. 288/1967, constitucionalizado, posteriormente, pelo artigo 40, do ADCT, da Constituição Federal de 1988.

Por fim, a criação de polos de desenvolvimento foi destaque ao longo dos anos de governo militar, com destaque para o Programa de Desenvolvimento da Amazônia (Poloamazonia) e Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), criados pelo Decreto n. 75.320/1975.

O combate à desigualdade regional brasileira se processava, sobretudo, através do intervencionismo estatal e da instituição de incentivos fiscais como ferramentas para a

industrialização do interior do país (BEVILACQUA, 2013, p. 38). Ademais, destaca-se a concentração dos poderes nas mãos do governo federal, tendo em vista que o período política vivido neste momento remontava a um Estado federado com autonomia reduzida para os Estados membros.

Ao longo da década de 1980, o protagonismo assumido pelas superintendências regionais de desenvolvimento perderam espaço, sobretudo por questões relativas à falta de eficiência, constante prática de desvios públicos e deterioração fiscal e financeira do Estado (BEVILACQUA, 2013, p. 37 - 39), ocasionando suas extinções na década de 1990 por meio da Lei Federal n. 8.029/1990.

Ao lado das superintendências de desenvolvimento regional, outro mecanismo propulsor de combate à desigualdade regional brasileira consistiu na criação de fundos de participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM, artigos 157 ao 159, CF/1988) e fundos de constitucionais de fomento econômico, tais como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, com previsão constitucional e instituídos pela Lei Federal n. 7.827/1989.

Ao contrário das políticas públicas adotadas pelas superintendências, com caráter marcadamente centralizador no governo federal, os fundos em comento consagram o federalismo cooperativo (BERCOVICI, 2003, p. 81), o qual será devidamente desenvolvido em subcapítulo infra.

De todo modo, percebe-se que ao longo dos pouco mais de quinhentos anos de história do Brasil, apenas durante cerca de três décadas o governo federal assumiu a frente da Questão Regional, elaborando e executando políticas públicas para o combate da desigualdade regional do país.

Justamente diante da inércia do poder público federal, a partir da Constituição Federal de 1988, com a consagração da maior autonomia dos Estados membros, a Questão Regional passou a ter como núcleo prioritário, ao lado dos fundos em comento, a concessão de incentivos fiscais de ICMS.

A despeito do crescimento econômico que tais programas de benesse tributária podem conceder, constata-se que inexistente debate ou preocupação com a Questão Regional sob a ótica do federalismo brasileiro, já que a concessão de tais incentivos de ICMS manifestam-se como instrumentos esparsos, adotados pelos Estados membros para a satisfação exclusiva de seus interesses individuais, justamente em decorrência da ausência da União Federal nesse contexto.

1.2.2. A compreensão dos custos dos direitos

Constatadas os aspectos conceituais prioritários das políticas públicas, deve-se, agora, compreender elemento central no estudo dessa temática, o qual envolve os custos dos direitos, isto é, os gastos que possuem as políticas públicas para a efetivação de direitos assegurados aos cidadãos.

Essa análise financeira e econômica dos direitos, em que centrar seus esforços, eminentemente, nos custos que envolvem a efetividade daqueles, não resume a compreensão da experiência jurídica a termos de caráter exclusivamente monetários. Ao contrário, o estudo dos custos dos direitos é apenas uma perspectiva, enriquecedora, diga-se de passagem, para que se possa pesquisar questões atinentes às escolhas realizadas pelo administrador público e as formas de se concretizar direitos, em um contexto de notórias limitações orçamentárias aos entes públicos.

Dessa forma, conforme sintetizam Holmes e Sustain (HOLMES e SUSTEIN, 1999, p. 15), a existência de direitos constitucionais depende de atos positivos por parte dos governos, dos quais, conseqüentemente, se originarão gastos para o devido atendimento e concretização desses direitos, diante da própria força normativa que carrega o texto constitucional.

No entanto, existem situações nas quais o Estado de fato não apresentará os recursos necessários para a implementação dos direitos em comento; em outras, a limitação à concretização de tais direitos poderá ser de ordem estritamente orçamentária. Em ambos os casos, constata-se a presença da ideia da reserva do possível, compreendida como “limite ao poder do Estado de concretizar efetivamente direitos fundamentais a prestações” (CALIENDO, 2008, p. 205), sendo que a primeira refere-se à reserva do possível fática, enquanto a segunda, à jurídica.

Evidentemente, o custo que carrega qualquer direito não pode servir de justificativa juridicamente adequada para a sua não efetividade, posto que custo não é elemento hábil para negar a própria essência do Direito. Assim, a questão da reserva do possível não se resume a impedir a concretização de determinado direito em específico sob o fundamento de inexistência de recursos por parte do Estado.

Ao contrário, o estudo da reserva do possível se torna fundamental para a compreensão da relevância das escolhas realizadas pelo agente político investido na função de elaborar e efetivar os programas de governo hábeis à concretização de direitos fundamentais. Em suma, a compreensão da reserva do possível enriquece a discussão a respeito dos caminhos e dos

mecanismos adotados pelo legislador e pelo administrador público no momento de escolha e elaboração das políticas públicas.

Evidentemente, a ausência de efetividade de determinados direitos fundamentais pode decorrer, também, de outros fatores, que não os exclusivamente financeiros / orçamentários. Cita-se, por exemplo, a análise que conceitua o constitucionalismo do espetáculo ou espetacularização das políticas públicas (COELHO e ASSIS, 2017, p. 547). Tal fenômeno político manifesta-se, sobretudo, por meio do desvirtuamento teleológico das políticas públicas, sendo estas usadas para intuítos outros, tais como interesses particulares, setorialistas ou partidaristas, por meio de técnicas voltadas mais para a questão da aparência de efetividade do que para a efetividade propriamente dita.

Como se vê, a ausência de efetividade de direitos fundamentais pode ter origem em fatos diversos. No entanto, para o presente estudo, torna-se de fundamental relevância a compreensão dos aspectos financeiros que envolvem as políticas públicas, assim como dos custos atinentes a todos os direitos, tendo em vista tratar-se de pesquisa centrada na análise dos resultados advindos da renúncia fiscal que decorre dos programas de incentivo fiscal.

Dessa forma, procede-se, a seguir, à análise da forma com que se processa a efetivação de direitos fundamentais por meio de políticas públicas oriundas de programas de incentivo fiscal e financeiro.

1.2.3 O ciclo das políticas públicas

Aspecto central no estudo das políticas públicas consiste na análise do processo de decisão, formulação, implementação e avaliação, âmbito de caráter destacadamente pragmático e consequencialista, em que os resultados a serem obtido, bem como aqueles alcançados, constituirão o cerne da pesquisa.

Cabe salientar que as perspectivas de cunho mais prático estão sendo cada vez mais desenvolvidas na seara jurídica, seja no estudo eminentemente normativo, seja na interface com as políticas públicas.

Nesse sentido, podem-se apontar as alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) advindas com a Lei Federal n. 13.655/2018 como a busca para se conferir maior pragmaticidade na aplicação do direito no país, assim como as análises de impacto legislativo e regulatório manifestam-se atualmente como estudos a serem realizados no âmbito do processo legislativo e da regulação.

De todo modo, na seara das políticas públicas, a análise consequencialista e de busca pelo atingimento de metas e resultados pode ser desenvolvida a partir da teoria dos ciclos das políticas públicas, a qual “tenta explicar a interação entre intenções e ações, ao mesmo tempo em que busca desvendar a relação entre o ambiente social, político e econômico, de um lado, e o governo, de outro” (PINTO, 2008, p. 28).

Dessa maneira, os principais frutos advindos da teoria dos ciclos das políticas públicas consistem no reconhecimento das atribuições de responsabilidade, seleção dos assuntos de maior relevância para a política implementada, as alternativas possíveis de serem adotadas, a avaliação de necessidades e a determinação do público-alvo (PINTO, 2008, p. 29).

A estrutura dos ciclos das políticas públicas assenta-se na ideia de que esta é composta por meio de quatro etapas (PINTO, 2008, p. 29), quais sejam, (i) a determinação da agenda (definição do problema), (ii) formulação e legitimação da política (seleção de proposta, construção de apoio político e promulgação da lei), (iii) implementação de políticas (operacionalização e execução dos programas) e (iv) avaliação de políticas, englobando desde a coleta dos resultados até a avaliação dos impactos e indicação de mudanças.

Assim sendo, o estudo dos incentivos fiscais enquanto instrumento de política pública de desenvolvimento regional deve ser realizado mediante a adoção da teoria dos ciclos supramencionada, de modo que torne possível empreender a avaliação crítica dos resultados obtidos pelos programas.

No caso desta pesquisa, as quatro etapas dos ciclos indicados são abordadas.

No âmbito da determinação da agenda, o delineamento supra realizado, apontando os antecedentes históricos, bem como as possibilidades previstas na Constituição Federal para a questão do desenvolvimento regional.

No caso da formulação e legitimação, assim como na implementação dos incentivos fiscais e financeiros, esta pesquisa demonstrará a estrutura normativa dos programas Fomentar e Produzir, bem como seus subprogramas e formas de execução e operação.

Por fim, o cerne deste estudo remonta à quarta etapa do ciclo, quando se empreender a análise dos resultados dos programas em questão, avaliando a eficácia, a eficiência e a efetividade do Fomentar e do Produzir, bem como propondo medidas exequíveis para tais instrumentos de combate à desigualdade regional brasileira baseadas nos resultados alcançados.

Ademais, acerca da última etapa do ciclo, qual seja, de sua avaliação, cabe destacar a seguir o estudo das finanças públicas enquanto instrumento de controle e fiscalização de fundamental importância para os incentivos fiscais e financeiros.

1.2.3.1 O estudo das finanças públicas: controle e fiscalização dos incentivos fiscais e financeiros

No contexto das políticas públicas ainda, enquanto categoria autônoma, interdisciplinar e de crescente relevância no atual estágio do Constitucionalismo Contemporâneo, ao estudo das finanças públicas deve ser conferido o devido destaque, especialmente no tocante às pesquisas que envolvem os incentivos fiscais e financeiros.

A problemática principal envolvendo a concessão dos incentivos fiscais e financeiros e as finanças públicas consiste no controle e na fiscalização das benesses tributárias concedidas pelos entes federados, o que ganha considerável relevância em um contexto de Estado Social Democrático de Direito que assume vultuosas obrigações sociais a serem concretizadas com orçamento público muitas vezes insuficiente para tanto.

Dessa maneira, a política pública de incentivos fiscais e financeiros não pode ser compreendida exclusivamente na perspectiva dos benefícios tributários impostos, isto é, não pode resumir seus estudos na estruturação e execução da indução econômica proporcionada.

Assim sendo, os incentivos fiscais e financeiros consistem, na verdade, em instrumento de política pública, e não em uma política pública em si, justamente porque estão inseridos no âmbito das políticas de desenvolvimento regional, campo, no qual, as finanças públicas também possuem sua relevância, especialmente no tocante à fiscalização e controle das verbas estatais.

Dito de outro modo, a análise dos incentivos fiscais e financeiros deve ser acompanhada de abordagem que enfoque nos aspectos relativos ao controle e à fiscalização da renúncia fiscal advinda, tendo em vista que tais ambos compõe o campo relativo às finanças públicas no contexto das políticas públicas de desenvolvimento regional.

Nessa diapasão, deve-se destacar o papel de grande relevância assumida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), marco na modernização da administração pública, especialmente por trazer a implantação de técnicas gerenciais profissionais, a necessidade de redução do déficit público e o aperfeiçoamento do sistema de controle externo e interno (CONTI, 2010, p. 39).

Nesse sentido, importante salientar que os incentivos fiscais e financeiros consistem em gastos tributários ou gastos públicos indiretos, posto que atuam na esfera relativa às receitas públicas, e não no campo das despesas, como ocorre com as subvenções econômicas.

Tal distinção será aprofundada em capítulo específico, mas cabe pontuar desde já para que se compreenda a normatividade relativa às finanças públicas que deve incidir sobre os incentivos tributários em questão.

Assim, tratando-se de gastos públicos indiretos, operando sobre a receita dos entes públicos, os incentivos fiscais e financeiros devem atender às normas previstas no capítulo III da Lei de Responsabilidade Fiscal, destinada às Receitas Públicas. Nesse contexto, seu artigo 14² prevê as regras que devem ser atendidas na concessão de tais benefícios, destacando-se, principalmente, a previsão de renúncia de receita advinda e a instituição de medidas de compensação.

No tocante à natureza dos incentivos fiscais concedidos, independentemente de tratar-se de renúncia fiscal advinda de benefício a custo zero³ ou não, todos devem se submeter às regras previstas às renúncias de receita asseguradas pelo artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal (BEVILACQUA, 2013, p. 180).

No contexto da renúncia tributária do ICMS no Brasil (AFONSO, 2014, p. 7), nota-se o paulatino e crescente aumento de tal montante, tanto em números absolutos, quanto em termos relativos, o que intensifica a preocupação que deve ser dada às finanças públicas no contexto da concessão de incentivos fiscais e financeiros estabelecidos pelos Estados membros.

Essa preocupação se eleva na medida em que se observa que a concessão de tais incentivos, muitas vezes, serve apenas como arma política de governadores estaduais, especialmente como medidas elaboradas como programa de governo (e não de Estado) voltado,

² Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

³ Incentivo a custo zero consistiria naqueles “concedidos a empreendimentos antes inexistentes” (BEVILACQUA, 2013, p. 177), isto é, o qual a arrecadação tributária somente passa a existir após a concessão do benesse fiscal. Tal conceito será devidamente aprofundado em capítulo seguinte.

precipuamente, para a consagração da nova ordem política instaurada em determinado Estado membro brasileiro.

A ausência de uma política pública de desenvolvimento regional acaba por desvirtuar, sobremaneira, o escopo de tais incentivos, tornando-os como renúncias fiscais sem a devida contrapartida econômica e, principalmente, social.

Ademais, outro ponto sensível desse debate corresponde à dificuldade em se mensurar o gasto tributário envolvido na concessão de incentivos fiscais e financeiros (AFONSO, 2014, p. 34), devendo ser norma cogente e inafastável a publicidade das informações que envolvem as benesses tributárias em comento por parte dos entes federados concessionários.

Dessa forma, somente mediante a estipulação de mecanismos eficientes de controle e fiscalização dos incentivos fiscais se tornará possível a elaboração, execução e manutenção de programas de benefícios tributários efetivos.

CAPÍTULO II - OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NO CONTEXTO DOS INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIROS

Conforme demonstrado no capítulo antecedente, os incentivos fiscais e financeiros não consistem em política pública isolada, mas sim como mecanismo ou instrumento de uma política pública macro, voltada para o combate das desigualdades regionais do Brasil.

Em que pese as críticas (pertinentes, diga-se de passagem) a respeito da ausência de coordenação direcionando o que deveria consistir em uma política pública de Estado voltada para o desenvolvimento regional e o combate à desigualdade entre os entes federados brasileiros, no campo normativo constata-se a existência de um sistema jurídico aplicável aos incentivos em comento.

Dessa maneira, a análise realizada neste capítulo consistirá na compreensão dos princípios constitucionais que estruturam o sistema jurídico aplicável aos incentivos fiscais e financeiros concedidos para o desenvolvimento regional brasileiro.

Assim sendo, cabe ressaltar que a análise realizada abstrai três categorias principiológicas previstas no texto constitucional. A primeira delas, servindo de fundamento de todas as demais, apresenta-se o princípio da dignidade da pessoa humana, nos termos do artigo 1º, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), enquanto fundamento da República Federativa do Brasil.

Em seguida, manifestam-se os princípios positivados como objetivos fundamentais do Estado brasileiro (BRASIL, 1988), sendo a redução das desigualdade regionais e sociais, o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização os elementos componentes da segunda categoria.

Por fim, adentrar-se-á na terceira categoria principiológica, externando, agora, princípios setoriais de conotação tributária, financeiro-orçamentária e econômica, devendo-se, assim, destacar os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da legalidade, da uniformidade geográfica da tributação, da anterioridade, da responsabilidade orçamentária-financeira e da livre concorrência.

2.1. Do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana

A dignidade da pessoa humana, erigida no texto constitucional de 1988 à categoria de princípio fundamental da República Federativa do Brasil, tornou-se, no Constitucionalismo

Contemporâneo, elemento nuclear e central, com considerável carga normativa e servindo de fundamento para todo o ordenamento jurídico pátrio.

No entanto, diante da complexidade e suposta indeterminabilidade desse conceito, torna-se essencial sua compreensão histórica (SARLET, 2006, p. 29), ainda que breve, para que se possa constatar qual o sentido assumido por tal princípio do qual emana considerável carga axiológica a reger todas as relações jurídicas no presente momento.

Assim sendo, no período da Antiguidade Clássica, a ideia de dignidade de estava ligada diretamente à posição social ocupada pela pessoa, o que concedia a esse conceito ideia de graduação de dignidade, no sentido de que em uma mesma sociedade existiam níveis distintos e gradativos de dignidade, conforme o grau de reconhecimento que a pessoa possuía dentro da comunidade em que se inseria.

No entanto, divergindo de tal aceção, o estoicismo pregava que a dignidade consistia em atributo ou qualidade exclusivamente humano, a qual distinguia o homem dos demais seres vivos. Por isso, a dignidade ligava-se diretamente à questão da liberdade humana, de modo que cada indivíduo seria livre, igualando, assim, a dignidade de todos.

No período medieval, a dignidade teve como conotação prevalecente a concepção cristã, inspirada, principalmente, na doutrina de Tomás de Aquino. Como aspecto característico de tal pensamento, pode-se ressaltar que a dignidade passou a ter como fundamento a ideia de que o ser humano teria sido feito à imagem e semelhança de Deus, bem como a da autodeterminação inerente à natureza humana, possibilitando ao homem exercer sua própria vontade, sendo, assim, livre por natureza.

Avançando nessa perspectiva, o pensamento moderno agregou à dignidade a ideia de que ao homem fora concedida natureza indefinida, a ser modelada conforme seu próprio arbítrio, dotando, assim, o homem de capacidade para ser e fazer o que bem desejar. Ao longo dos séculos da Era Moderna, a concepção de dignidade se imiscuía com a de liberdade, igualando os seres humanos a agirem de acordo com seu próprio entendimento. Tal perspectiva alcançou a integral secularização com Kant, de modo que a autonomia ética do homem é o elemento fundante da dignidade, impedindo que o indivíduo seja tratado como objeto, devendo-se, assim, respeitar a espécie humana como um fim em si mesmo. Dessa maneira, percebe-se a intrínseca relação entre a dignidade e a racionalidade humana.

Concorrentemente, outras vertentes passaram a analisar a dignidade na perspectiva não apenas de atributo ontológico a todo indivíduo, mas prioritariamente como qualidade a ser

conquistada. Assim, o ser humano só se torna digno quando assume sua condição de cidadão, caracterizando a acepção da dignidade como um processo de reconhecimento.

A perspectiva histórica da dignidade da pessoa humana pode ser compreendida também através da evolução de três aspectos fundamentais que compõe esse conceito (SARMENTO, 2019, p. 57): sua universalização, a adoção de perspectiva mais concreta sobre a pessoa humana e a positividade jurídica.

Nesse contexto, ressalta-se que a dignidade da pessoa humana percorreu, ao longo da história ocidental, notório processo de universalização. Assim, no período da Antiguidade Clássica, conforme exposto acima, a dignidade estava diretamente ligada à posição social ocupada pelo indivíduo, existindo verdadeira estratificação da dignidade. Com o decorrer dos séculos e a paulatina secularização desse conceito, a dignidade tornou-se atributo elementar a todos os indivíduos humanos, independentemente de sua posição social, diante do reconhecimento da autonomia ética do ser humano.

Acerca do processo de prevalência da concepção concreta do indivíduo frente à ideia abstrata de ser humana remonta às origens da Era Moderna e primórdios do contratualismo iluminista. Neste período, a perspectiva prevalente do homem era atomizada, individualizada, compreendendo-o como ser abstrato, racional e incorpóreo.

Entretanto, tal análise foi perdendo espaço no decorrer da Idade Contemporânea, em especial ao longo do século XIX. Assim, o indivíduo passa a ser analisado não mais como um ser ideal e apartado da sociedade, mas sim contextualizado em sua experiência social. A crise do Estado Liberal absentéista e as crescentes reivindicações sociais trouxeram à dignidade perspectiva mais concreta e de qualidade a ser processualmente alcançada e efetivada.

Por fim, com relação à positividade da dignidade da pessoa humana, pode-se afirmar que tornou-se experiência paulatinamente efetivada após a Segunda Guerra Mundial, especialmente em decorrência de todos os marcantes fatos ocorridos nesse período histórico e que afrontavam diretamente a ideia da dignidade.

Dessa maneira, compreendido o percurso histórico da dignidade da pessoa humana, percebe-se que ao longo da segunda metade do século XX tal categoria principiológica recebeu, gradativamente, contornos normativos, por meio de sua positividade, em especial nos textos constitucionais dos Estados Nacionais, tornando-se autêntica norma jurídica fundamental (SARLET, 2006, p. 39).

Assim sendo, cabe destacar, enfim, que a dignidade da pessoa humana é tratada nesta pesquisa como garantia e efetividade de direitos em todas as acepções que envolvem a espécie

humana, sendo, por isso, norma, princípio e valor fundamental no ordenamento jurídico brasileiro (SARLET, 2006, p. 66). No entanto, dois problemas prioritários emergem dessa perspectiva: a primeira, em decorrência da plurivocidade do conceito, e, a segunda, origina-se da falha universalização desse valor no Estado brasileiro.

A respeito da plurivocidade da dignidade da pessoa humana, deve-se ressaltar que tal característica desse valor fundamental advém da própria natureza de direito humano e fundamental que possui. No Constitucionalismo Democrático Contemporâneo, a plurivocidade de tais direitos torna-se necessária enquanto condição de possibilidade de uma sociedade democrática (COLEHO, 2014, p. 13).

Contudo, percebe-se que, diante da linguagem própria que tais direitos assume, emerge-se no risco de experiências sociais que afrontem e desrespeitem paulatinamente a dignidade da pessoa humana. Assim, a alternativa que se encontra é a construção “de uma mentalidade social capaz de compreender a plasticidade e a pluralidade significacional que a própria historicidade intrínseca dos direitos do homem instituiu” (COLEHO, 2014, p. 14).

De tal problemática emerge a segunda apontada acima: a concretização da dignidade da pessoa humana na sociedade brasileira. Diante da plurivocidade e abertura que tal conceito apresenta, por vezes, perde sua normatividade e efetividade no seio social.

A dificuldade atinente à concretização da dignidade da pessoa humana apresenta como origem fundamental no Brasil a sua estruturação historicamente desigual e estratificada (SARMENTO, 2019, p. 57). Intensificando tal problema, percebe-se considerável grau de naturalização dessa experiência social, impedindo, assim, a compreensão cultural da plurivocidade que carrega a dignidade da pessoa humana, obstaculizando, em demasia, a estruturação de uma mentalidade social democrática, conforme referido acima.

Indubitavelmente, portanto, que a questão da desigualdade social é elemento central da problemática que envolve a dignidade da pessoa humana no país, devendo-se, assim, ser encarada como objetivo fundamental e prioritário para a mudança de tal cenário histórico.

Por fim, cabe ainda delinear que o princípio da dignidade da pessoa humana, conforme já mencionado, foi erigido pelo constituinte de 1988 à categoria de princípio constitucional, sem, contudo, perder seu aspecto axiológico plurivocacional e aberto às necessidades e avanços sociais.

Dessa maneira, enquanto categoria normativa, a dignidade da pessoa humana apresenta conteúdo jurídico. Tal conteúdo pode ser delineado em três perspectivas distintas,

quais sejam, (i) de valor intrínseco de todos os seres humanos, (ii) de autonomia de cada indivíduo e (iii) de valor comunitário (BARROSO, 2015, p. 335).

Na primeira acepção, a dignidade apresenta como conteúdo jurídico o direito à vida, à igualdade, à integridade física e à integridade moral e psíquica. No que se refere à autonomia de cada ser humano, a dignidade é juridicizada por meio da tutela à autonomia privada (referentes às escolhas existenciais), à autonomia pública (no que se refere aos direitos políticos) e ao mínimo existencial (pressuposto material necessário para o exercício da autonomia digna). Por fim, com relação à perspectiva de valor comunitário, a dignidade da pessoa humana apresenta como traços prioritários a proteção dos direitos de terceiros, a proteção do indivíduo contra si próprio e a proteção de valores sociais.

Percebe-se, portanto, que a dignidade da pessoa humana, na medida em que é tornada categoria normativa, passa a apresentar conteúdo jurídico próprio, por meio da tutela de direitos inseridos em diversas searas da vida privada e social.

A despeito disso, ressalta-se, a dignidade da pessoa humana mantém seu caráter de conceito aberto e plurivocacional em uma sociedade democrática que paulatinamente reconhece e assegura direitos aos seus cidadãos, de modo que tais conteúdos acima expostos são elementos mínimos assegurados pelo princípio normativo da dignidade humana.

Acima de tudo, o que se deve ter em vista é a incessante busca pela efetividade de tal valor, tendo como norte a questão da desigualdade social que está inserida na história do Estado brasileiro, tornando, assim, constante o desrespeito de tal princípio.

2.2. Dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

Compreendida a dignidade da pessoa humana enquanto valor positivado no texto constitucional como fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, possuindo normatividade sobre toda a ordem jurídica pátria, deve-se, agora, adentrar na análise dos objetivos fundamentais assumidos pela República Federativa do Brasil.

Antes de se analisar os contornos assumidos pelos objetivos abaixo expostos, cabe ressaltar que as normas constitucionais são dotadas de normatividade própria, ainda quando apresentarem conteúdo de ordem programática, isto é, preverem standards a serem efetivados por normas de ordem infraconstitucional e de caráter mais concreto.

Isso decorre do princípio da força normativa da Constituição, o qual atribui às normas constitucionais categoria de norma jurídica, dotada, portanto, de efetividade e devendo, assim, ser cumprida e respeitada nas relações jurídicas básicas.

Ressaltar tal característica se torna prioritário para o presente estudo. A concessão de incentivos financeiros e fiscais não constitui mecanismo criado como um fim em si mesmo. Ao contrário, foram elaborados para a concretização de direitos, sendo, por isso, tidos, nesta pesquisa, como instrumento de política pública, conforme demonstrado no capítulo anterior.

Dessa forma, enquanto instrumento normativo voltado para a concretização de direitos, os incentivos financeiros e fiscais devem ter como baliza, impreterivelmente, as disposições legais e constitucionais que busca conferir efetividade. Caso determinado incentivo seja elaborado sem atender a tal requisito, ele não poderá permanecer em vigência, sob pena de nefasto desvirtuamento de tal mecanismo.

Assim sendo, os incentivos concedidos pelo Poder Público para a iniciativa privada assumir o papel de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, social de determinada região terá, sempre, rigorosa e impreterivelmente, como balizas normativas os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, com destaque para a redução das desigualdades regionais, tendo em vista que tal elemento de ordem fática manifesta-se como o próprio pressuposto dos incentivos financeiros e fiscais.

Diante do exposto, a compreensão dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro se torna elemento prioritário na análise de programas concessores de incentivos à iniciativa privada, manifestando traços normativos que modelam e limitam esse instrumento de política pública em estudo.

2.2.1 A construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização

Dentre os objetivos fundamentais assumidos pela República brasileira, encontram-se o da construção de uma sociedade livre, justa e solidária e o da erradicação da pobreza e da marginalização, nos termos do artigo 3º, I e III, da Constituição Federal⁴. Assim, o primeiro aspecto a ser ressaltado de tais objetivos consiste na compreensão do termo sociedade livre, justa e solidária e como a questão da desigualdade se relaciona diretamente com tais aspectos.

A liberdade de uma sociedade restará assegurada na medida em que se construa um Estado Democrático e garantidor de direitos fundamentais, conforme perspectiva inserida no contexto do Constitucionalismo Contemporâneo. No entanto, diante, mais uma vez, da

⁴ BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; III - erradicar a pobreza e a marginalização (...).

plurivocidade assumida por tal conceito, percebe-se que as alternativas para se conferir efetividade a tal objetivo são múltiplas.

Assim sendo, na perspectiva do estudo dos incentivos financeiros e fiscais, sociedade livre deve ser compreendida como aquela em que os cidadãos que a compõe possuam liberdade para realizarem as escolhas públicas e individuais que almejem, de acordo com a autonomia de cada indivíduo.

Sem embargo da elevada relevância da liberdade política dos cidadãos, a relação que os incentivos financeiros e fiscais apresenta com o presente conceito remonta a questões de índole individual, ainda que muitas vezes apresentem caráter público, e não meramente privado.

Portanto, os incentivos concedidos pelo Poder Público para o fomento de sua economia terão como norte e limite a ideia de construção de uma sociedade livre, no sentido de se garantir emprego, renda, estudo, acesso aos serviços públicos, em suma, oportunidades relativas ao ser individual enquanto integrante de uma coletividade historicamente desigual.

Nessa seara, percebe-se também a presença do objetivo de consolidação de uma sociedade justa, devendo se compreender pelo termo justiça sua conotação material, exigindo atuação ativa do Estado para garantir o acesso de oportunidades de maneira irrestrita a todos os seus cidadãos.

Por fim, a solidariedade objetivada pelo texto constitucional se concretizará por meio da concessão de incentivos fiscais e financeiros na medida em que agentes privados beneficiários, através do capital investido, possibilitem o incremento de renda, emprego e oportunidades para a sociedade em geral.

Para tornar as lições acima expostas análise mais concreta, pode-se exemplificar as possibilidades emergidas pela concessão de incentivos fiscais e financeiros. Assim, caso a concessão se proceda de maneira que não traga retorno social para a região em que se situa o beneficiário privado por meio do aumento da geração de emprego e de renda, ou mesmo caso haja consequências negativas do ponto de vista ambiental, o incentivo concedido deverá ser questionado e revisado, posto que atua fora dos limites estabelecidos pelo texto constitucional.

Já com relação à erradicação da pobreza e da marginalização, esses objetivos ressaltam, destacadamente, aspectos historicamente negativos da formação do Estado brasileiro, ligados, sobremaneira, à desigualdade social, vinculando o Poder Público e a sociedade na correção de tais máculas.

Para a devida distinção conceitual entre tais termos, deve-se compreender por erradicação da pobreza a busca pela melhoria das condições de vida das pessoas que se

encontram em situação de carência material, apresentando, assim, caráter notoriamente econômico. De outro modo, no tocante à erradicação da marginalização, manifesta-se preocupação de cunho que transcende aspectos materiais e econômicos, adentrando em uma seara social, especialmente em um contexto social de elevada concentração de riqueza.

Portanto, a concessão de incentivos fiscais deverá apresentar limites e objetivos de cunho eminentemente social, voltados para a promoção de uma sociedade mais livre, justa, solidária e desenvolvida, ao mesmo tempo em que deverá se buscar a redução da marginalização social.

2.2.2 O desenvolvimento nacional

Estatuído como segundo objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, o desenvolvimento nacional apresenta íntima relação com os incentivos fiscais e financeiros, diante da característica fomentadora da economia assumida pelo Poder Público por meio de tais medidas, buscando, com isso, a atração de investimentos privados e, conseqüentemente, o desenvolvimento nacional como um todo.

Dessa maneira, o desenvolvimento nacional deve ser compreendido, primeiramente, como a promoção econômica do Estado brasileiro, mediante o crescimento de suas riquezas, através do aumento da atividade dos setores produtivos.

No entanto, a despeito dessa concepção primeira e imediata do termo desenvolvimento nacional, este conceito passou a ter também conotação social, muito em decorrência da própria dignidade da pessoa humana enquanto valor fundamental da ordem jurídica brasileira.

Assim sendo, é justamente a partir da ponderação e harmonização entre a busca pelo crescimento econômico e questões socialmente relevantes, tais como a efetividade de direitos fundamentais e a proteção do meio ambiente e do consumidor, que emerge a ideia do devido conceito de crescimento econômico (ELALI, 2007, p. 69).

Conforme exposto acima, a dignidade da pessoa humana apresenta traço de valor fundante do ordenamento normativo pátrio, regendo e determinando a aplicação das regras e princípios que, impreterivelmente, serão positivados e concretizadas para consagrá-la.

Assim sendo, o provimento econômico do Estado brasileiro, por meio do aumento de suas riquezas privadas, não pode consistir em objetivo apartado dos demais valores fundantes da ordem jurídica. Em outras palavras, o mero desenvolvimento econômico não pode ser aceito como um fim em si mesmo, sob pena de desvirtuamento e afronta à própria dignidade da pessoa humana em possíveis e eventuais conflitos principiológicos.

Exemplificando o que se busca defender, caso se admita o desenvolvimento nacional como objetivo exclusivamente econômico, aceitar-se-ia a concessão de incentivo fiscal que tenha como única finalidade o crescimento da economia de determinado ente federado, ainda que tal expansão gere como consequência eventual concentração de riqueza em uma determinada região do país, elevando a pobreza e marginalidade social, desrespeitando, assim, a busca pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Percebe-se, portanto, que o desenvolvimento nacional é objetivo que deve ser interpretado conjuntamente com os demais previstos no texto constitucional, possuindo, no entanto, normatividade própria que é preenchida mediante o atendimento de dois aspectos prioritários: o provimento econômico e o cumprimento de questões sociais.

Nesta última acepção, oportuno mais uma vez ressaltar as lições de Amartya Sen (SEN, 2010, p. 378), o qual prevê que o desenvolvimento é mecanismo para a garantia da liberdade humana no seio social.

Segundo tal estudo, a liberdade pode ser observada através da presença de cinco manifestações prioritárias, quais sejam, a política, a de facilidade econômica, a social, a garantia de transparência e a segurança protetora (SEN, 2010, p. 25). De todo modo, para que tais manifestações possam se concretizar, se torna necessário o desenvolvimento econômico, tendo em vista que, sem este, direitos e liberdades políticas podem vir a ser desrespeitadas.

Portanto, a compreensão que se concede ao objetivo fundamental do desenvolvimento nacional é destacadamente funcional, no sentido de não se admitir o mero provimento da economia como um fim em si mesmo, tendo em vista a necessidade de que tal desenvolvimento sirva para a garantia de liberdade dos cidadãos componentes do Estado.

2.2.3 A redução das desigualdades sociais e regionais

Por fim, porém não menos importante, o objetivo fundamental da República Federativa brasileira que mais apresenta interfaces com a concessão de incentivos financeiros e fiscais consiste no escopo voltado para a redução das desigualdades sociais e regionais.

Primeiramente é importante ponderar que o processo de mudança visado pela ordem constitucional brasileira não condena, absolutamente, a riqueza (ELALI, 2007, p. 72). Ao contrário, parte-se do pressuposto de que se deve fortalecê-la, protegendo a economia privada, mas buscando melhores condições para a distribuição de renda.

Conforme exposto no capítulo anterior, a construção histórica do Brasil apresenta duas classes de patente desigualdade, uma que se manifesta-se na relação indivíduo e sociedade e

outra que se apresenta na relação entre os entes federados, de modo que se pode conceituá-las como desigualdade de natureza social e política (ou regional), respectivamente.

Nessa perspectiva, a concessão de incentivos por parte dos Estados membros no âmbito do ICMS relaciona-se diretamente com a questão da desigualdade regional brasileira, ainda que outros possíveis incentivos ou benefícios fiscais possam voltar-se para a correção da desigualdade social prioritariamente.

Isso porque o próprio pressuposto fático que se encontra por detrás dos incentivos de ICMS é a desigualdade que marca os Estados membros brasileiros. Evidentemente, se a federação pátria fosse constituída por entes destacadamente igualitários em desenvolvimento, os incentivos tributários a serem concedidos seriam voltados para a correção de outras distorções históricas (as sociais, por exemplo), já que não haveriam entraves socioeconômicos entre os próprios entes federados a serem superados.

Por outro lado, o pressuposto político-jurídico que se manifesta nesse contexto é o federalismo brasileiro. A situação de permanente e histórica desigualdade regional no país levou à adoção dessa forma de Estado, imbuída na harmonização nacional e na implementação da noção de solidariedade social (ELALI, 2007, p. 72).

As consequências da normatividade conferida por tal princípio em análise exigirá que eventual incentivo fiscal ou financeiro concedido no contexto do ICMS deverá ser controlado pela efetivação das desigualdades regionais brasileiras. Assim, apresenta-se como critério de fundamental importância a constatação feita no sentido de se averiguar se tal beneficiamento está contribuindo para que o ente federado beneficente tenha maior desenvolvimento socioeconômico, diminuindo a diferença que possuía antes da concessão do incentivo com relação às regiões mais desenvolvidas no país.

Tal critério se tem como de considerável relevância porque, por vezes, um incentivo mal elaborado, que não estabeleça, por exemplo, contrapartidas a serem cumpridas pelo agente privado beneficiado, poderá manifestar-se como mera renúncia fiscal, sem compensação econômica, social ou política para o ente federado em questão, consolidando, assim, a desigualdade regional e o distanciamento deste com relação aos Estados mais desenvolvidos.

No entanto, a busca pela redução de desigualdade não se restringe a de cunho regional. Isso porque não será efetivo o incentivo concedido que, a despeito de diminuir as diferenças econômicas entre os Estados membros brasileiros, crie distinções regionais dentro de seu próprio território, ou que corrobore ou simplesmente perpetue a desigualdade social existente no seio de sua população.

Mais uma vez, as acepções econômicas que porventura emergirem da análise da redução da desigualdade regional deverão ser tidas por meio de uma perspectiva funcional, de modo que o mero crescimento econômico do Estado concedente, acima do nível nacional, não é consequência suficiente para a manutenção de determinado incentivo.

Tratando-se de normas indutoras, caracterizadas pela renúncia fiscal ou financeira a que caberia o Estado membro, o interesse público está notoriamente presente na concessão de tais incentivos, de modo que o montante que o Estado membro abre mão deverá necessariamente ser revertido para melhorias de cunho social.

Destarte, o combate à desigualdade, por meio da concessão de incentivos fiscais e financeiros, deverá concretizar a dupla funcionalidade que assume: aproximar os Estados membros e as condições de vida da sociedade, mediante o desenvolvimento econômico almejado e necessário para tanto.

2.3. Dos princípios setoriais de ordem tributária, financeiro-orçamentária e econômica

Compreendidos os valores prioritários incidentes sobre a concessão de incentivos de ordem tributária e financeira, destacando a funcionalidade que o desenvolvimento econômico deve assumir, adentra-se, agora, na compreensão dos valores setoriais que regem tal matéria.

Tais valores, tidos aqui como princípios, diante da sua natureza normativa positivada no texto constitucional, podem ser enquadrados em três categorias distintas: a livre iniciativa, enquanto princípio elementar e fundamental da ordem econômica em um Estado capitalista; a responsabilidade orçamentária como princípio de cunho financeiro; e, no tocante à esfera tributária, os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da legalidade, da uniformidade geográfica da tributação e da livre concorrência.

Ainda, deve-se ter em mente que tais valores setoriais aqui elencados não são estanques, apresentando-se como categorias que se retroalimentam, conforme restará demonstrado a seguir.

2.3.1 A livre iniciativa enquanto princípio da ordem constitucional econômica

Torna-se de fundamental importância destacar, antes de se adentrar na análise dos princípios específicos deste tópico, a ideia de Constituição Econômica, advinda das cartas de Weimer e do México e positivadas no Brasil desde 1934.

Em suma, a definição de Constituição Econômica remete às cartas que contemplem as seguintes temáticas: iniciativa privada, intervenção da iniciativa pública na economia, Estado

subsidiário e primazia da iniciativa privada, economia social de mercado, contratação, propriedade e livre empresa, aceitação ou eliminação da planificação e sobredimensionamento do Estado (SCHOUERI, 2005, p. 82). Portanto, definitivamente, a Constituição Federal de 1988 pode ser classificada também como uma carta econômica.

No caso do texto constitucional em voga, conforme pontua Schoueri (SCHOUERI, 2005, p. 83), o vetor da atuação estatal positiva no contexto econômica consistirá no “dever de construir uma sociedade na qual seja valorizada a pessoa humana, com existência digna, num ambiente de justiça social”.

Assim, no âmbito da ordem econômica, deve-se ressaltar a manifesta presença do federalismo para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Isso porque, com fundamento na descentralização, na tendência à harmonização, no pluralismo e na solidariedade, o federalismo se destaca como ferramenta de grande valia para a consecução da ordem econômica e social (ELALI, 2007, p. 33).

Portanto, o Estado brasileiro assenta-se na ideia política de descentralização e organização fundada na repartição de poderes, inclusive (e destacadamente) no âmbito das competências tributárias e financeiras. Dessa maneira, vislumbra-se, desde já, que, diante do fato de o desenvolvimento econômico consistir em objetivo que abrange todo o território nacional (ELALI, 2007, p. 33), a distribuição de poderes e competências por meio do federalismo se torna instrumento de suma relevância para a efetividade de tal objetivo.

Nesse contexto de ordem econômica e social, o primeiro valor setorial a ser analisado será o previsto no contexto da ordem econômica, a qual terá como fundamentos a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa (BRASIL, 1988), conforme restou estabelecido pela Constituição Federal.

Para a compreensão da relevância de tal valor deve-se perquirir suas origens, as quais remontam ao período final do Antigo Regime e da elaboração do Décret d’Allarde, em 2 de março de 1791, no contexto da Revolução Francesa (GOMES, 2008, p. 2). Até esse momento histórico, o exercício de atividades econômicas não era livre para o cidadão, mas sim, manifestava-se como privilégio concedido pelo ente estatal. Dessa forma, a atividade econômica somente era exercida por aqueles que tivessem autorização para tanto.

Diante da incompatibilidade ideológica e orgânica dessa sistemática com o regime capitalista, o fim da Era Moderna e as revoluções burguesas do século XVIII e XIX trouxeram a livre iniciativa como valor fundamental para o desenvolvimento e consolidação do sistema econômico vigente. Assim, a livre iniciativa é valor prioritário em países que apresentam

economia de mercado, assumindo aspecto de menor relevância em Estados que porventura adotarem sistema econômico diverso.

Dessa maneira, pode-se compreender a livre iniciativa como princípio basilar da ordem econômica capitalista, assegurando ao agente privado a liberdade de promover ou não determinada atividade econômica, bem como garantindo a liberdade em acessar, entrar, atuar e sair de determinado ramo da economia.

Conseqüentemente, a livre iniciativa manifesta-se como cláusula geral da ordem econômica capitalista brasileira, tendo seu conteúdo preenchido por outras normatividades. Assim, deve-se destacar a intrínseca relação que a livre iniciativa tem com a livre concorrência, enquanto sub princípio assegurado pelo texto constitucional no tocante à ordem econômica.

Cabe delinear que livre iniciativa e livre concorrência não se confundem. Isso porque a liberdade de concorrência apresenta dupla manifestação (GOMES, 2008, p. 9): primeiramente, assegura o acesso e a permanência do particular em determinado setor da economia, sendo, nesse sentido, corolário da livre iniciativa; no entanto, seu conteúdo não se exaure nessa acepção, estando ligada também ao controle do exercício da livre iniciativa alheia, sob pena de o próprio mercado se corromper e esvair.

Nessa última concepção da livre concorrência, destaca-se a funcionalidade que a livre iniciativa, de maneira ampla, assume na ordem econômica brasileira. Portanto, ainda que a liberdade em exercer determinada atividade produtiva seja fundamental para o sistema econômico, tal direito não é absoluto, devendo o Poder Público atuar no sentido de garantir a função social da livre iniciativa.

Nesse contexto se valida, constitucionaliza e insere o poder de regulação estatal na economia (MOREIRA NETO, 2005, p. 12), afastando-se, assim, a ideia superficial de que a liberdade de iniciativa e de concorrência será um direito exercido de maneira absoluta e sem controle, concedendo funcionalidade social a ambos os princípios, sob pena de a própria liberdade de atuação do agente privado restar comprometida.

A concessão de incentivos fiscais e financeiros adentra nos debates da ordem econômica justamente nessa perspectiva. Conforme já demonstrado, o pressuposto fático para a concessão de tal benesse é justamente a existência de entraves econômicos que impossibilitam a liberdade de iniciativa e de concorrência do agente privado em determinada região do país.

Assim sendo, os incentivos em estudo manifestam-se como autêntico mecanismo para a efetividade da livre iniciativa nos territórios brasileiros que, por si só, não apresentam qualquer estímulo economicamente viável para o desenvolvimento de atividades produtivas.

Tal perspectiva coaduna-se com a ideia funcional de neutralidade que deve assumir o Estado, já que esta significa que “produtos em condições similares devem estar submetidos à mesma carga fiscal, portanto, a *contrario sensu*, produtos produzidos em condições diversas devem receber um tratamento tributário diferenciado” (BEVILACQUA, 2013, p. 146). Assim, a tributação assume função não meramente arrecadatória, mas também de corretora de falhas de mercado.

No entanto, ao mesmo tempo em que se manifesta como pressuposto da ordem econômica para a concessão de incentivos tributários, a livre iniciativa opera também como baliza e limite para tais benesses. Assim, aponta-se que a instituição de incentivo fiscal ou financeiro tido como ausente em efetividade poderá afrontar a livre iniciativa e a livre concorrência por meio de dois caminhos: ferindo a equidade econômica, quando conceder benefício desarrazoado em face dos agentes produtivos já instalados na região, ou a eficiência econômica, caso restrinja a circulação de produtos e mercadorias em decorrência da instituição de incentivos que extrapolem seus limites (BEVILACQUA, 2013, p. 146).

Destarte, a livre iniciativa é princípio setorial de considerável relevância para a instituição e controle dos incentivos fiscais, atuando como pressuposto para sua elaboração, mas, ao mesmo tempo, como baliza e limite para sua efetivação.

Ademais, a ordem econômica estatui também como princípio basilar a busca pelo pleno emprego, sendo que, nesse aspecto, os incentivos fiscais, enquanto normas tributárias indutoras, deverão dar cumprimento a tal mandamento constitucional mediante a premiação de atividades geradoras de empregos em relação às meramente especulativas (SCHOUERI, 2005, p. 100).

Pode-se concluir que o estudo das políticas de desenvolvimento regional instrumentalizadas pelos incentivos fiscais consistem em objeto de estudo que não se restringe às searas do Direito Tributário e Financeiro-Orçamentário, sendo igualmente matéria de Direito Econômico, submetendo-se, assim às suas disposições e normatividade.

2.3.2 A responsabilidade fiscal aplicada no contexto dos incentivos de ICMS

No tocante ao atendimento de princípio de ordem orçamentária-financeira, os incentivos tributários deverão ser concedidos nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), sob pena de grave afronta à gestão responsável dos recursos públicos, gestão esta que se manifesta como de fundamental importância para a efetividade dos direitos assegurados pela ordem jurídica, já que, conforme exposto no capítulo anterior, os direitos

demandam recursos para sua garantia e a ausência de gestão na administração de tais verbas comprometem sobremaneira a qualidade dos serviços públicos prestados.

Dessa forma, no contexto da responsabilidade orçamentária-financeira, os incentivos fiscais em estudo devem ser analisados a partir da ideia de gasto tributário (BEVILACQUA, 2013, p. 175), compreendido como gastos indiretos assumidos pelo ente político para se concretizar objetivos econômicos e sociais, recorrendo, para tanto, ao sistema de arrecadação de tributos.

A diferença dos gastos tributários consiste no fato de atuarem sobre as receitas públicas, e não sobre as despesas, distinguindo-se, assim, dos gastos públicos diretos. Desse modo, manifestam-se como as duas características prioritárias dos incentivos fiscais enquanto gastos indiretos: (i) o desvio do sistema tributário como referência e (ii) a possibilidade de substituição por gasto público direto.

A consequência de tal percepção consiste no fato de que sobre o gasto indireto, tendo em vista as consequências financeiro-orçamentárias para o ente político, deve incidir o regime jurídico previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial no que se refere às disposições previstas em seu artigo 14, o qual rege a categoria de renúncia de receitas⁵.

Nesse sentido, a presente pesquisa deve ponderar que os programas Fomentar e Produzir apresentam a característica de se processar mediante relação jurídica de natureza financeiro-creditícia, tendo em vista que não operam na seara tributária, mas sim, financeira, por meio da concessão de financiamento do ICMS devido pelos beneficiários junto a bancos públicos ou agência de fomento.

⁵ Lei de Responsabilidade Fiscal: Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Assim, perquirindo a aplicabilidade do artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal para os programas em estudo nesta pesquisa, percebe-se que tanto o Fomentar, quanto o Produzir devem atender às exigências da lei em comento, porque consistem em gasto indireto, atraindo, assim, a normatividade prevista por essa lei no que se refere à renúncia de receita.

Tal afirmação encontra-se comprovada por meio da leitura do artigo 14, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual prevê, na sua parte final, que a renúncia compreende qualquer outro benefício que corresponda a tratamento diferenciado. Assim, ainda que determinado programa de incentivo fiscal não se materialize por meio de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo, deverá respeitar a responsabilidade orçamentário-financeira estabelecida na ordem jurídica brasileira.

Compreendida a natureza de gasto público indireto que os incentivos em análise assumem, bem como a incidência das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se possível, agora, analisar as consequências jurídicas de tais constatações.

A primeira refere-se à necessidade de atendimento das metas fiscais, nos termos previstos pelo artigo 4º, §§1º e 2º, da Lei Complementar n. 101/2000, estabelecendo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estipulem metas relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

O segundo efeito jurídico prático de tal ponderação refere-se a exigência prevista pelo mencionado artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a necessidade de apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além de atendimento às metas fiscais e da estipulação de medidas compensatórias ao montante renunciado pelo ente político.

Por fim, relevante ressaltar ainda a aplicação do princípio da responsabilidade orçamentário-financeira no que se refere aos incentivos concedidos a custo zero, isto é, aquele em que o fato gerador estimulado, induzido ou beneficiado pelo incentivo fiscal ainda não ocorreu (BEVILACQUA, 2013, p. 177). Em outras palavras, os incentivos a custo zero consistem naqueles que atuam sobre montante tributário que não ocorreria caso não fosse estipulada a norma indutora. Tais incentivos são compreendidos também como geradores de imposto novo.

Tal menção deve ser destacada nesta pesquisa já que os programas Fomentar e Produzir, conforme demonstrados no capítulo próximo, consistem justamente em incentivo a custo zero, pois atuam no montante tributário gerado por meio da adesão ao programa.

De todo modo, independentemente de consistir em incentivo a custo zero ou não, deve-se incidir e respeitar as normas de responsabilidade fiscal. No que se refere aos incentivos a custo zero, ainda que não afetem diretamente as metas fiscais ou a arrecadação tributária estipulada, podem gerar como consequência, a longo prazo, a queda na arrecadação do tributo por parte do ente concedente, de modo que o atendimento à análise de impacto orçamentário-financeiro também se estende e tais incentivos.

Ademais, a concessão dessa modalidade de benesse fiscal gera custos não internalizados pelo agente beneficiário, tais como gastos de infraestrutura pública, necessidade de investimentos por parte do ente político concedente, poluição do meio ambiente e novas demandas sociais, gerando, como consequência, o incremento da despesa pública (BEVILACQUA, 2013, p. 179).

Por todo exposto, independe da natureza financeiro-creditícia do incentivo ou de tratar-se de incentivo fiscal a custo zero, o respeito ao princípio da responsabilidade financeiro-orçamentária é exigência inafastável para a concessão de tais benefícios, tornando-se, assim, mais uma baliza limitadora e norteadora a regular tais benesses tributárias.

2.3.3 Os princípios de ordem tributária

A terceira categoria principiológica setorial incidente sobre a concessão de incentivos fiscais remonta aos princípios previstos na ordem constitucional tributária, destacando-se, nesse aspecto, os valores ligados à isonomia, à capacidade contributiva, à legalidade, à uniformidade geográfica da tributação e à anterioridade tributária, todas elas previstas nos artigos 145, 150 e 151, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Primeiramente, a isonomia deverá ser prontamente atendida pela concessão de incentivos fiscais e financeiros, no sentido de ser veementemente vedada a estipulação de qualquer favorecimento desigual para contribuintes que se encontrem em situações semelhantes, nos termos do texto constitucional.

No contexto dos incentivos fiscais, poderá haver violação à isonomia caso seja concedido benesse tributária em favorecimento a determinada empresa ou grupos de empresa (PIVA, 2018, p. 206), em detrimento de outras do mesmo seguimento, por exemplo.

No entanto, a violação à isonomia não se restringe a tais hipóteses. Conforme já mencionado no capítulo pretérito, os incentivos fiscais de ICMS possuem como pressuposto a desigualdade regional existente no Brasil. Assim, quando se utiliza de tal mecanismo para favorecimento de região que já apresenta fatores favoráveis se comparada ao restante do país, percebe-se que haverá o desrespeito à isonomia, já que os agentes privados estabelecidos em regiões diversas serão diretamente prejudicados.

Por essa perspectiva, percebe-se que os incentivos fiscais e financeiros, na ótica da isonomia, congrega a análise realizada no tocante ao princípio da livre iniciativa e livre concorrência, já que a estipulação de regras mais benéficas a determinados grupos ou espaços geográficos de maneira desarrazoada e desfundamentada afronta a própria igualdade de acesso, atuação e permanência no mercado.

Complementando o atendimento aos valores trazidos pela isonomia, o princípio da capacidade contributiva exige que o legislador atenda-o não apenas na instituição e cobrança de tributos, como também no tocante à sua desoneração (PIVA, 2018, p. 207).

Conforme restará demonstrado a seguir, um dos mecanismos garantidores da capacidade contributiva na seara dos incentivos fiscais e financeiros é a estipulação de regras condizentes com a realidade e capacidade de cada agente privado. No âmbito do programa Produzir, indica-se, por exemplo, a construção do sub programa Microproduzir, o qual estabelece regras mais benéficas e vantajosas para as empresas de pequeno porte e microempresários.

Todavia, o programa Produzir, bem como seus sub programas serão devidamente analisados no tópico seguinte, de modo que, por ora, cabe ressaltar que os programas de incentivo de ICMS devem estabelecer regras que levem em consideração também a capacidade de contribuir de cada agente privado, concedendo, assim, conteúdo material ao princípio da isonomia acima exposto.

O princípio da uniformidade geográfica da tributação também se relaciona diretamente com a isonomia tributária, complementando e efetivando seu significado, de modo que é vedada a estipulação de diferenças fiscais desarrazoadas entre regiões diferentes no país.

No entanto, conforme dito, os incentivos fiscais pressupõe, justamente, a desigualdade de desenvolvimento dentro do próprio Estado brasileiro, de modo que a uniformidade geográfica restará atendida caso efetivada materialmente, isto é, se contextualizando e perquirindo a necessidade e viabilidade de instituição de tratamento financeiro ou tributário

especial para os contribuintes situados ou que vierem a se situar em determinado espaço territorial do país.

Ademais deve-se indicar a legalidade como valor fundamental a ser respeitado pela concessão de incentivo fiscal. Da mesma forma que a Constituição Federal estabelece que somente por lei se instituirá, exigirá ou aumentará tributos (artigo 150, I), a mesma regra deverá se aplicar no tocante à concessão de desonerações de ordem fiscal, tendo em vista a presença da mesma razão jurídica, ainda que aplicada de maneira diversa. Explica-se.

A legalidade torna-se, a partir da consolidação do Estado de Direito, como princípio fundamental ao arcabouço em que se assenta o ente estatal, de modo que se pode afirmar que sem a legalidade não existe sequer Estado de Direito.

O valor prioritário presente na legalidade consiste, justamente, na alternativa que ela assume para controlar e impor limites ao poder estatal soberano. Entendida a lei como manifestação da vontade geral, congrega-se à legalidade a ideia de democracia, tendo em vista que será o povo, por meio de sua vontade materializada mediante lei, que governará o país, em substituição ao arbítrio do poder soberano.

Percebe-se, assim, que além de impor limites ao poder estatal, a legalidade atua também e em consequente como mecanismo assegurador de segurança jurídica, elemento prioritário para o desenvolvimento do sistema econômico capitalista.

Portanto, do mesmo modo que o poder público não poderá instituir ou cobrar tributo sem lei que o preveja (evitando abusos por parte do Estado, ao mesmo tempo em que assegura previsibilidade e segurança jurídica aos cidadãos), resta vedada também a concessão de incentivo fiscal e financeiro por ato normativo infralegal.

Dessa maneira, a legalidade aplicada no contexto dos incentivos em estudo asseguram ao contribuinte beneficiário a segurança jurídica necessária para a realização dos gastos e empreendimentos que almeja, limitando o arbítrio do poder estatal, tendo em vista o considerável poder que o governante possuiria caso pudesse dispor dos incentivos fiscais como bem entendesse.

Ainda, deve-se destacar que a legalidade aplicada aos incentivos fiscais confere caráter de legitimidade democrática a tais programas (PIVA, 2018, p. 210), tendo em vista que será por meio da atuação do legislador que a vontade geral da população se concretizará.

Nessa mesma perspectiva de segurança jurídica, deve-se destacar também o princípio da anterioridade tributária, o qual veda a cobrança de tributo sobre fatos geradores ocorridos antes de sua instituição ou majoração (irretroatividade tributária, artigo 150, III, *a*, da

Constituição Federal), no mesmo exercício financeiro que fora instituído ou majorado (anterioridade anual, artigo 150, III, *b*, da Constituição Federal), devendo ser respeitado também o transcurso do prazo de 90 (noventa) dias de sua instituição ou majoração (anterioridade nonagesimal, artigo 150, III, *c*, da Constituição Federal).

Todas essas previsões constitucionais relativas à instituição e cobrança de tributo no tempo visa, sobremaneira, limitar o poder estatal, vedando, assim, a prática de condutas arbitrárias e desarrazoadas por meio do poder de tributar, e conferir e assegurar segurança jurídica para o exercício das atividades privadas dos cidadãos.

Exemplificando tal análise, cita-se a concessão de isenções tributárias, as quais, caso se proceda mediante prazo determinado, não poderá ser livremente revogada pelo ente político, devendo-se respeitar o lapso de tempo pré-estabelecido em lei (PIVA, 2018, p. 214).

CAPÍTULO III - FEDERALISMO FISCAL E A ESTRUTURA DOS PROGRAMAS FOMENTAR E PRODUZIR

O presente capítulo irá dispor a respeito da estrutura dos programas Fomentar e Produzir, com enfoque para a sistematização e a composição administrativa de ambos. Para tanto, deve-se adentrar nos estudos relativos aos incentivos fiscais e financeiros enquanto categoria jurídica autônoma.

Assim, recorrer-se-á à pesquisa de aspectos históricos, conceituais e tipológicos dos incentivos fiscais e financeiros. No entanto, impor-se-á análise jurídica dos incentivos fiscais, em especial o regramento conferido pela Constituição Federal para a instituição desse instrumento, destacando-se às exigências previstas para os benefícios concedidos pelos Estados membros no âmbito do ICMS.

Por fim, serão dissecados os programas Fomentar e Produzir do ponto de vista normativo, de acordo com as respectivas leis instituidoras e decretos regulamentadores, para que se torne possível, em seguida, adentrar em detida e criteriosa análise estatística de tais programas, tendo por base toda a complexidade que circunda-os.

3.1. Incentivos fiscais: políticas públicas para o combate à desigualdade regional brasileira

Para compreender os incentivos fiscais enquanto mecanismo para combate à desigualdade regional brasileira, deve-se, anteriormente, conceber a intrínseca relação que se forma entre Direito Financeiro, Estado e direitos fundamentais.

O exercício da atividade financeira por parte do Estado remonta desde os mais remotos tempos, não emergindo apenas com o surgimento do Estado Moderno. Ao contrário, desde Aristóteles constata-se referências à regulação das finanças públicas (SCAFF, 2018, p. 47), no sentido de administrar e executar os recursos obtidos pelo ente público. Cabe mencionar que desde tal período histórico encontram-se menções a instrumentos de transparência fiscal, assim como preocupações com os gastos advindos das guerras.

A relação entre esses três elementos só se manifesta de maneira completa no século XX, momento histórico no qual o Estado, por meio de seu aparato jurídico-financeiro, assume a implementação de políticas públicas sociais, voltadas, justamente, para a efetividade de direitos fundamentais (SCAFF, 2018, p. 73).

No contexto de construção desse Estado notoriamente fiscal, o qual necessita da arrecadação tributária para poder efetivar os direitos positivados em seu ordenamento, a atividade arrecadatária estatal assume cada vez mais lugar de destaque. Em um primeiro momento, tal exercício se dá por meio elaboração de mecanismos diversos, voltados sempre para a construção de um sistema tributário mais eficiente e com maior volume de arrecadação.

No entanto, o poder de tributar, aos poucos, passou a ser compreendido também como mecanismo a ser utilizado de maneira a fomentar determinados valores elencados como relevantes para os objetivos estatais. Assim, o poder de tributar, enriquecendo em complexidade, passa a não mais se resumir a um instrumento de provimento de recursos financeiros, como também se torna possibilidade de fomento e desenvolvimento de determinadas atividades a serem construídas em colaboração com o particular.

Essa nova perspectiva do poder de tributar ganha destaque no contexto de desigualdades regionais. Diante desses problemas de ordem política e social, o Estado, buscando soluções para levar desenvolvimento a todo o conjunto da economia nacional, passa a utilizar a tributação para o atingimento de finalidade atípica: fomentar e incentivar o agente privado a investir em determinadas zonas de seu território, notoriamente aquelas nas quais em que a desigualdade regional se manifesta de maneira mais intensa.

Nesse sentido, diante do processo de formação econômica brasileira, marcada pela criação de regiões destacadamente desenvolvidas, em detrimento de outras em estagnação econômica (BERCOVICI, 2003, p. 75), o campo dos incentivos fiscais, enquanto utilização fomentadora do tributo, ganhou grande destaque na conjuntura nacional ao longo do século XX, em especial a partir da Constituição Federal de 1988, por motivos a seguir expostos a respeito do federalismo fiscal brasileiro.

Em que pese o recurso aos incentivos fiscais ganharem maior notoriedade nos últimos tempos, aponta-se que sua origem remonta à própria antiguidade, sendo de conhecimento previsões, ainda no Antigo Egito, no sentido de desonerar tributos em tempos difíceis (CORREIA NETO, 2014, p. 126). No entanto, percebe-se o recrudescimento dos incentivos fiscais a partir do Estado Social de Direito, diante da assunção de diversas atribuições concedidas ao Estado, o que faz emergirem diversas técnicas e instrumentos para a realização dessas novas atividades que o ente público assume (CORREIA NETO, 2014, p. 128). É justamente nesse contexto que os incentivos fiscais, enquanto intervenção do poder público por meio de normas jurídicas carregadas de sanção positiva, começam a ganhar maior notoriedade.

Dessa maneira, os incentivos fiscais podem ser compreendidos (CORREIA NETO, 2014, p. 132) como “quaisquer disposições especiais inseridas, entre as regras tributárias, com o objetivo de favorecer e estimular atividades privadas consentâneas ao interesse público”, em uma perspectiva ampla, ou como “disposições especiais de direito tributário que reduzem a carga fiscal, mediante alteração da obrigação principal, a fim de favorecer atividades privadas consentâneas ao interesse público”, em uma perspectiva restrita. Justamente por aproximar a compreensão dos incentivos fiscais da renúncia fiscal, utiliza-se o conceito restrito nesta pesquisa.

Em suma, o aspecto prioritário de tais incentivos consiste na sua feição de fomento, o que permite concebê-lo, em uma perspectiva normativa, como “norma jurídica indutora que opera como fator de alavancagem ao agente econômico, implicando um incentivo na adoção de determinada postura negocial” (BEVILACQUA, 2013, p. 162).

Ainda na seara conceitual, afasta-se nesta pesquisa a terminologia “benefício fiscal”, a qual possui semântica própria, distinta de incentivos fiscais, e que não possui relevância para esta pesquisa. Isso porque, enquanto os incentivos tributários comportam-se como normas indutoras, os benefícios fiscais, ainda que também apresentem desoneração tributária, não possuem caráter indutor. Assim, ressalta-se que benefício fiscal se refere a desonerações tributárias que visam à compensação ou adequação de determinadas situações de desvantagens nas quais se insere o contribuinte (BEVILACQUA, 2013, p. 162). Como exemplo, têm-se as deduções de imposto de renda ou a aquisição de veículos importados por portadores de necessidades especiais no tocante ao IPI. Naturalmente, estar investido em tais características, como condições para o gozo do benefício fiscal, não possui qualquer caráter indutor ou de incentivo ao contribuinte.

Evidentemente, os incentivos fiscais não consistem no único instrumento existente para a atuação do Estado em determinada seara. Cita-se, por exemplo, outro mecanismo que se aproxima dos incentivos fiscais, mas que apresenta notórias distinções no aspecto jurídico: tratam-se dos incentivos financeiros (CORREIA NETO, 2014, p. 142). Estes, ao contrário daqueles, incidem sobre a despesa orçamentária do ente estatal, o qual direcionará diretamente os recursos já arrecadados aos fins que se propõe efetivar. Os incentivos fiscais, matéria atinente ao Direito Tributário, refere-se à receita financeira do Estado, tendo em vista que o ente público está deixando de arrecadar determinado montante.

Essa distinção se torna de extrema relevância na pesquisa que se propõe aqui elaborar, posto que os incentivos financeiros representam uma alternativa aos incentivos fiscais. Isso

porque ambos os mecanismos consistem em gastos públicos, sendo que os incentivos financeiros se manifestam como gastos diretos, enquanto os fiscais, gastos indiretos, ou gastos tributários (BUISSA, 2019). Assim, diante de eventual insuficiência ou ausência de efetividade dos programas de incentivos fiscais ora pesquisados, os gastos diretos, isto é, os incentivos financeiros podem se elevar a alternativa consistente ao Estado para a promoção dos direitos fundamentais através do combate à desigualdade regional.

3.1.1. O federalismo fiscal brasileiro

Antes de se adentrar na análise do federalismo fiscal propriamente dito, deve-se compreender o federalismo brasileiro de maneira geral, enquanto forma de Estado elegida e fundamentada sobre três aspectos prioritários: pluralismo, tendência à harmonização e o princípio regulador da solidariedade (ELALI, 2005, p. 17).

Na prática, o federalismo consiste em escolha política voltada para o exercício do poder estatal, isto é, na maneira em que tal poder se organizará, distribuirá e efetivará. Nesse sentido, ensina André Elali (ELALI, 2005, p. 18):

Importante dizer que a ideia de Federação, ou do fenômeno do federalismo, encontra fundamento na forma de exercício do poder político que permite a coexistência de diferentes entes, que, juntos, formam um Estado único, Federal, que detém o atributo da soberania, mas atribui diversos graus de autonomia aos seus membros.

A origem do federalismo brasileiro remonta à Constituição de 1891, com a proclamação da República e o abandono da forma unitária de Estado que predominara no período imperial (ELALI, 2005, p. 29).

Importante salientar que a primeira Constituição brasileira, de 1824, estruturou-se sob a forma unitária de Estado, imbuída, sobremaneira, na busca pela manutenção e integração do território nacional através da centralização do poder político. Todavia, na Constituição de 1891, caracterizada por ideais liberais e de descentralização do poder, instaurou-se no Brasil a forma federativa de Estado, a qual, ao longo dos anos, sofreu constantes tendências ora de centralização e autoritarismo, ora de descentralização e liberdade (ELALI, 2005, p. 30).

No âmbito da Constituição de 1988, a forma federal de Estado foi alçada à categoria de cláusula pétrea (ELALI, 2005, p. 65), núcleo impassível de reforma que assegura, de maneira permanente, a coexistência autônoma da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no seio da soberana República Federativa do Brasil.

Nesse contexto de federalismo político em geral emerge o federalismo fiscal em particular, no qual encontra-se inserido os incentivos fiscais. Estes tornaram-se instrumentos reiteradamente utilizados pelos Estados-membros a partir da segunda metade do século XX, em especial após a Constituição Federal de 1988, por dois motivos prioritários, um de ordem histórica e outro de caráter político-jurídico.

Primeiramente, a questão da desigualdade regional brasileira nunca foi tratada de maneira satisfatória, sempre sendo relegada para um plano secundário, complementar e compensatório (BERCOVICI, 2003, p. 83). A centralidade política na esfera federal, a histórica concentração de riqueza em determinados polos regionais civilizatórios e o tratamento conferido às regiões de fronteira, com menor desenvolvimento socioeconômico, tornaram-se o gargalo que vêm impedindo, ao longo dos séculos, um integral desenvolvimento nacional.

Evidentemente, o problema que envolve a questão não é a ausência de políticas para a correção desse obstáculo. Ao contrário, desde o período imperial, ações governamentais nesse sentido não faltaram. O cerne do debate encontra-se, justamente, na maneira com que se realizou tais ações, focadas, sobretudo, na centralização política e em práticas exclusivamente de atração de indústrias, sem se preocupar com a concretização das ideias de desenvolvimento com liberdade, de Amartya Sen.

Já o aspecto político-jurídico remonta ao federalismo brasileiro, que desde a proclamação da República sempre se assentou na centralidade dos poderes da União, em detrimento da maior repartição de competências. Dessa forma, com o advento da Constituição de 1988 e a consolidação do federalismo cooperativo, os Estados membros passaram a assumir funções de maior protagonismo, podendo modelar e elaborar suas próprias políticas públicas desenvolvimentistas.

Para André Elali (ELALI, 2007, p. 73), o federalismo tem como pressuposto a harmonização social, devendo nortear todas as políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro, concedendo ênfase à autonomia dos entes federados para que estes possam atuar de maneira efetiva na consecução dos objetivos fundamentais da nação.

Nesse contexto, o federalismo cooperativo brasileiro ganha notoriedade, podendo, primeiramente, compreendê-lo como a “atribuição (de funções) a todas as ordens jurídicas de competência para tratamento da mesma matéria (competência comum ou concorrente), gerando uma necessária intervenção e cooperação entre os entes da federação, inclusive com a repartição vertical das receitas tributárias” (MOREIRA, 2016, p. 64).

O federalismo fiscal brasileiro é conceituado como cooperativo justamente em razão da necessidade de repartição do produto da arrecadação e do sistema de transferências intergovernamentais (CONTI, 2010, p. 22), diante da incapacidade de as atribuições de competência tributária servir, isoladamente, para o sustento de todos os entes federados. Dessa forma, percebe-se que o valor que serve de substrato ao federalismo cooperativo é justamente o princípio da solidariedade e na garantia do bem-estar (TORRES, 2014, p. 41), valores centrais do Estado Social de Direito.

Compreendidos os traços prioritários do federalismo fiscal, constata-se que os incentivos fiscais de ICMS por parte dos Estados com menor índice de desenvolvimento socioeconômico tornaram-se instrumentos de maior incidência nas últimas décadas, em virtude, sobretudo, da ausência de ações concretas por parte do ente federal e das maiores competências tributárias conferidas aos Estados membros.

Dessa forma, os programas de incentivo fiscal apresentam como momento fático justamente a latente desigualdade regional brasileira, somada à ausência de projetos específicos para a correção de tais rumos, bem como a maior autonomia que os Estados membros foram conseguindo nas últimas décadas do século XX.

3.2. Incentivos fiscais – compreensão normativa e tipologias

Compreendidos os termos tipológicos administrativistas fundamentais para esta pesquisa, adentra-se agora na seara preponderantemente tributária e financeira, a partir do estudo dos incentivos fiscais, tanto em sua perspectiva conceitual, como através da compreensão de suas tipologias.

Tradicionalmente, o tributo é tido a partir de sua finalidade fiscal, voltado para a arrecadação e fornecimento de receitas públicas ao Estado, para que este possa executar e adimplir as obrigações contraídas. Nessa perspectiva, se tem a compreensão de Estado Tributário Distribuidor, sendo o ente que tributa os que mais possuem, na medida do possível, para repassar aos que mais necessitam, seja através dos serviços ou bens públicos, seja por meio pecuniário propriamente dito (MACHADO; MOREIRA, 2019, p. 155).

Através da concepção fiscal do tributo, este assume papel prioritário no financiamento dos direitos fundamentais (CORREIA NETO, 2019, p. 185). Isso porque os recursos públicos arrecadados pelo recolhimento dos tributos exigidos do contribuinte serão, posteriormente, revertidos para o financiamento das mais diversas obrigações assumidas pelo Estado,

destacando-se, nessa perspectiva, a efetivação dos direitos fundamentais, sejam os relacionados com a defesa, com a participação ou com a prestação concreta por parte do ente estatal.

No entanto, o tributo não assume finalidade exclusivamente fiscal. Conforme entendimento pacífico da doutrina tributária, os tributos podem assumir também conotação extrafiscal, no sentido de estimular ou desestimular determinada atividade econômica (MACHADO, 2015, p. 117). Assim, é justamente nessa acepção tributária que emerge o fenômeno dos incentivos fiscais.

É justamente nesse contexto que destaca-se a importância da intervenção estatal por meio da tributação com finalidades precipuamente regulatórias (ELALI, 2007, p. 116). Isso porque é dever do Estado atuar para a consecução da ordem proposta pela Constituição, sendo que a tributação apresenta intrínseca relação com a melhoria do nível de eficiência econômica.

Por tal motivo, os incentivos fiscais devem ter como baliza análises consequencialistas do Direito, como já apresentado alhures, em virtude do fato de que as técnicas econômicas poderão proporcionar alternativas úteis e viáveis para a consecução dos objetivos a que se comprometeu o Estado brasileiro (ELALI, 2007, p. 117):

Os incentivos, sujeitando-se aos ditames da Constituição, devem ser concedidos a partir de análises técnicas da economia, que deve fornecer ao direito instrumentos úteis na busca de soluções para os problemas sociais. Daí por que a grande importância, no direito norte-americano, de se estudar o efeito da norma jurídica sobre o fenômeno econômico (...).

Dessa maneira, os incentivos fiscais manifestam-se como instrumento previsto na Constituição Federal para o combate da desigualdade interna do país, possibilitando o desenvolvimento regional de modo amplo e igualitário. Nessa perspectiva, o desenvolvimento deve ser encarado não apenas como um elemento de ordem quantitativa, mas sim equitativa, diferenciando-se, portanto, do mero crescimento econômico (BERCOVICI, 2003, p. 86).

Assim, os incentivos fiscais se manifestarão a partir da tributação sob a perspectiva da função indutora, motivando o agente econômico como um fator de alavancagem do desenvolvimento econômico de determinada região do país (BEVILACQUA, 2013, p. 162).

Entretanto, a concessão dos incentivos fiscais não deve se dar de maneira desarrazoada e desmedida. Ao contrário, conforme já afirmado acima, critérios de ordem econômica manifestam-se de grande valia e relevância para sua devida implementação.

No entanto, o controle de tais incentivos, tema de grande valia no presente momento, não se encerra na análise de eficiência econômica de sua concessão. Torna-se fundamental

exame criterioso de sua sujeição às limitações jurídicas, sob pena de gerarem maiores desigualdades regionais (ELALI, 2007, p. 122).

Nesse contexto emerge a transparência, o controle e a necessidade de atendimento ao regramento jurídico-constitucional vigente no país, temas que vêm ganhando cada vez mais relevância no cenário dos incentivos fiscais.

Justamente com essa dupla perspectiva, de controle jurídico e econômico dos incentivos, o Tribunal de Contas da União realizou avaliação de impacto dos benefícios concedidos a determinadas empresas do ramo alimentício do Brasil (TCU, 2020), aproximando, assim, as ideias da função regulatória da tributação (ELALI, 2007), incentivos fiscais, controle das políticas públicas, atendimento à normatividade jurídica e análise de efetividade econômica.

Deve-se ressaltar que, ao contrário dos tipos apresentados no tópico supra (discricionariedade, conceito jurídico indeterminado e accountability), os incentivos fiscais apresentam característica conceitual, sendo termo de conotação fechada, composto por elementos necessários e suficientes para sua manifestação.

Tal acepção dos incentivos fiscais encontra-se em conformidade com o método construtivista lógico-semântico (PIVA, 2018, p. 30). Por meio deste, analisa-se o fenômeno jurídico a partir da linguagem (constructivismo), indicando análise sintática da língua na perspectiva lógica, bem como a relação dos signos com os objetos que se constrói (perspectiva semântica).

Com base nesse método, os incentivos fiscais são compreendidos como normas jurídicas que alteram a configuração da regra-matriz de incidência tributária, seja por meio de mudança no antecedente (critérios material, espacial e temporal), seja no consequente (pessoal e quantitativo), de modo que instaurar-se-á uma normatividade de indução e atração de investimento, atendendo, assim, à finalidade extrafiscal do tributo.

Compreendidos os aspectos conceituais dos incentivos fiscais, cabe agora mencionar as tipologias que tal fenômeno jurídico assume. Tal classificação é de grande relevância, em especial no tocante aos programas Fomentar, Produzir e Pró Goiás, que podem assumir também perspectiva de incentivo financeiro e não meramente fiscal.

A relevância da devida compreensão dessa classificação aumenta na medida em que a Constituição Federal não assentou-se em rigoroso critério técnico para a definição e delimitação dos incentivos fiscais. Assim, encontra-se no texto constitucional as expressões benefícios e incentivos fiscais (artigos 43, §2º, 151, I, 155, §2º, XII, g, 156, §3º, III, 195, §3º, 227, §3º, VI,

CF e artigos 40, 41 e 88, II, ADCT) indicando, em suma, o mesmo fenômeno, ainda que divergentes tais conceitos.

Portanto, por benefícios fiscais devem-se compreender normas jurídicas que interferem na regra matriz de incidência tributária, diminuindo ou eliminando o montante pecuniário devido, sem, contudo, buscar induzir a conduta do contribuinte. Assim, é o caso de benefícios concedidos a título de isenção de IRPF (art. 6º, Lei Federal n. 7.713/1988), os quais não possuem o intuito de induzir a conduta do contribuinte.

Ao contrário, os incentivos fiscais manifestam-se também pela interferência na regra matriz de incidência tributária, diminuindo ou eliminando o montante pecuniário devido, porém, com a finalidade extrafiscal, de indução do comportamento do agente privado. Já os incentivos financeiros diferenciam-se dos fiscais, já que não encontram-se no âmbito do Direito Tributário, na medida em que concedem privilégios após a extinção da obrigação tributária, estando, portanto, tais relações imbuídas de caráter extra tributário (PIVA, 2018, p. 159).

No tocante à concessão de incentivos fiscais de ICMS, o constituinte originário estabeleceu a regra de lei complementar regular a forma como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados, mediante deliberação prévia dos Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 155, §2º, XII, g, da Constituição Federal⁶.

Assim, tal exigência constitucional encontra-se de acordo com a normatividade que já existia até então, diante das disposições previstas pela Lei Complementar n. 24/1975. Por meio desta, restou estatuído que as isenções e benefícios de ICMS seriam concedidos por meio de Convênio celebrado e ratificado pelos Estados e Distrito Federal, sendo que o quórum de aprovação para os benefícios tributários seria a unanimidade (BRASIL, 1975)⁷.

Cabe ressaltar que tais Convênio são aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), estabelecido no âmbito da Secretaria da Economia do governo federal e contando com a participação dos Secretários de Fazenda dos Estados membros em suas deliberações.

⁶ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

XII - cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

⁷ Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

Ocorre que tal regramento legal, na prática, se tornou letra morta e de total inefetividade. E de modo contrário não poderia ser, tendo em vista que contar com a aprovação de outros vinte e seis Secretários da Fazenda para conferir validade a determinado incentivo de ICMS é algo de difícil probabilidade, ainda mais considerando as questões políticas envoltas nessa temática, bem como os interesses naturalmente antagônicos dos Estados membros para a concessão de determinado tratamento fiscal diferenciado, o qual, no âmbito do ICMS, pressupõe justamente a diferença tributária entre os Estados membros para que se torne possível a atração de determinado investimento.

Deve-se ponderar, neste momento, aspectos que envolvem o federalismo fiscal brasileiro. Conforme já analisado acima, suas duas características de destaque são a competência concorrente e comum de todos os entes federados para legislarem e disporem sobre questões tributárias, além de seus traços de cooperação, marcados pelas transferências estabelecidas constitucionalmente do montante tributário arrecadado.

Justamente por esse delineamento, a concessão de incentivos fiscais tornou-se possível no âmbito do ICMS, tendo em vista a considerável competência que os Estados membros possuem para legislar e dispor sobre tal matéria.

Entretanto, diante do fato de o ICMS ser imposto incidente sobre o consumo, interferindo em cadeia produtiva que muitas vezes se processa em todo território nacional, a concessão de incentivos desse tributo tem reflexos sobre outros Estados membros, atingindo a competência tributária de outros entes federados.

Dessa forma, a razão de ser do regramento constitucional acima exposto é justamente a defesa da forma federativa adotada pelo Estado brasileiro, pois as consequências advindas da concessão irrestrita de incentivos de ICMS por determinado Estado membro poderá interferir diretamente na arrecadação e, conseqüentemente, na própria autonomia dos outros entes federados brasileiros.

Assim, o que se questiona é o regramento estatuído pela Lei Complementar n. 24/1975, já que a então unanimidade era requisito, de fato, rigoroso e excessivo.

Ainda, deve-se destacar a questão da dita guerra fiscal que surge nesse contexto. Tal fenômeno pode ser compreendido como a competição tributária entre os Estados para a atração de investimentos privados.

Como aspecto positivo, a guerra fiscal sugere a busca pela eficiência na administração pública, através da “contenção do tamanho do setor público no alcance de um máximo de resultado com um mínimo de dispêndio” (BEVILACQUA, 2013, p. 78). Por outro lado, tal

competição, caso utilizada de maneira desarrazoada e ineficiente, levará ao excesso de gasto público indireto, resultando na perda global de arrecadação tributária.

De todo modo, do ponto de vista normativo, a guerra fiscal tem seus traços assentados no que se refere à concessão de incentivos de ICMS à revelia do CONFAZ. Isso porque a exigência constitucional, regulada, até o ano de 2017 (explicar-se-á este ponto a seguir) pela Lei Complementar n. 24/1975, prevê a necessária aprovação por outros Estados membros para a devida validade do incentivo a ser concedido.

Assim, a primeira vista, os incentivos concedidos à revelia do CONFAZ afrontam o regramento constitucional e legal estabelecido para tal matéria. Entretanto, na prática, tais incentivos foram paulatinamente concedidos e regularmente efetivados unilateralmente pelos Estados membros concessionários. Dessa forma, na prática, ainda que não atendessem às regras previstas, os incentivos de ICMS sempre apresentaram vigência, diante da presunção de constitucionalidade e legalidade das leis.

Portanto, para se fazer cumprir a mencionada aprovação no âmbito do CONFAZ, o caminho a ser seguido seria o questionamento dos incentivos de ICMS perante o Supremo Tribunal Federal, por meio do controle concentrado de constitucionalidade. E assim foi feito, por meio do ajuizamento de diversas ações questionando tal matéria. O posicionamento da Suprema Corte, nessa temática, é pacífico no sentido de ser inconstitucional incentivos concedidos à revelia do CONFAZ⁸.

Na prática, todavia, diversos incentivos não foram questionados perante o Supremo Tribunal Federal ou não tiveram seu mérito julgado definitivamente pela Suprema Corte, de modo que restaram e continuam em vigência desde sua edição. No caso do Estado de Goiás, tanto o programa Fomentar, quanto o Produzir foram objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 2441, proposta pelo Estado de São Paulo⁹, encontrando-se sobrestada desde agosto de 2019.

⁸EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO IX E ALÍNEAS D E E, DO ART. 146, E O ART. 148, CAPUT, E PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, QUE INSTITUÍRAM HIPÓTESES DE NÃO-INCIDÊNCIA E DE ISENÇÃO DO ICMS. Manifesta afronta, pelos dispositivos impugnados, a norma do art. 155, par. 2., XIII, g, da Constituição Federal, a qual, ao reservar a lei complementar a regulamentação da forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados, na verdade, consagrou o convênio, celebrado pelos Estados e pelo Distrito Federal, previsto na lei complementar em causa, como o único meio pelo qual poderão ser instituídas a não-incidência, a incidência parcial e a isenção do ICMS. Procedência da ação. (STF – ADI 84. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Tribunal Pleno. Julgado em 15/02/1996. Publicado em 10/04/1996).

⁹ Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de São Paulo em face de diversos dispositivos da legislação do Estado de Goiás que instituem estímulos, incentivos e benefícios fiscais por meio do Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás – FOMENTAR e do Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais – FUNPRODUZIR (...) Pelo exposto, suspendo a tramitação da

Diante do cenário de profunda incerteza e insegurança jurídica, foi editada a Lei Complementar n. 160/2017, dispondo 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 com o artigo 155, §2º, XII, g, da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais.

Nesse ponto, cabe destacar que a referida alteração legislativa em comento aponta para uma já antiga e manifesta insuficiência do CONFAZ e da legislação complementar nacional no tocante às desigualdades estaduais (ELALI, 2005, p. 103).

Nessa seara, restou estabelecida a regra de que, para a aprovação de incentivos de ICMS, será necessário o quórum de aprovação de 2/3 (dois terços) das unidades federadas, sendo ao menos 1/3 (um terço) das unidades federadas integrantes de cada uma das 5 (cinco) regiões do País, nos termos do artigo 2º, da referida lei complementar.

Cabe salientar, ainda, que tal ato legislativo possibilitou a convalidação dos incentivos concedidos à revelia do CONFAZ até a presente data de promulgação da lei complementar em comento, além de estabelecer o prazo de quinze anos para permanência de sua normatividade, bem como prever a remissão dos créditos tributários relativos a tais incentivos concedidos irregularmente (BRASIL, 2017).

Por todo o exposto, percebe-se que a Lei Complementar n. 160/2017 restou por conferir segurança jurídica às relações estabelecidas no âmbito de incentivos concedidos em desrespeito às normas constitucionais e legais em questão, pacificando a matéria e estabelecendo novo regramento para a aprovação de benefícios no âmbito do CONFAZ.

Dessa maneira, compreendidas as acepções conferidas aos incentivos fiscais em sentido lato, assim como à normatividade constitucional e legal dada a matéria, adentra-se, agora, na análise de cada um dos programas objeto deste estudo.

3.3 Os programas de incentivo fiscal no Estado de Goiás

O Estado de Goiás, historicamente, desenvolveu de maneira prioritária os setores da agricultura, da pecuária e da mineração, de modo que as atividades industriais nunca puderam ter espaço ou possibilidades para desenvolvimento, tampouco assumir o protagonismo

necessário para o desenvolvimento socioeconômico e a maior independência e fortalecimento do Estado.

Em virtude desse cenário, os governos do Estado de Goiás, a partir da década de 1980, começaram a estipular mecanismos de fomento para o setor industrial goiano, utilizando, para tanto, a tributação como instrumento de indução e atração de agentes privados para o desenvolvimento desse setor econômico.

Nesse sentido, restou elaborado e normatizado os programas Fomentar, de 1984, e Produzir, de 2000, os quais passam agora a ser o objeto central desta pesquisa.

Inicialmente, cumpre destacar que as informações a serem expostas a seguir serão apresentadas de maneira sintética, expondo, primordialmente, os três aspectos principais que apresentam cada um dos programas em estudo: o incentivo concedido, a estrutura administrativa e a existência de contrapartidas. O devido detalhamento de cada um dos programas será realizado nos anexos desta pesquisa.

Entretanto, primordialmente destacar, para fins de análise de desempenho, quais são os objetivos do Fomentar e do Produzir, tendo em vista o estudo estatístico que será realizado no capítulo seguinte.

Dessa maneira, no tocante ao programa Fomentar, observam-se como sendo objetivos previsto na lei de regência do incentivo: incremento à implantação e expansão das atividades industriais, preferencialmente as do ramo agroindustriais, apoio técnico e financeiro das atividades destinadas ao desenvolvimento dos setores micro, pequeno e médio empresa, execução de obras de construção civil voltadas para o desenvolvimento industrial, comercial e de serviços, além do apoio ao desenvolvimento de grandes empreendimentos industriais considerados da maior relevância social e econômica para o Estado de Goiás (GOIÁS, 1990).

Por outro lado, o programa Produzir apresenta três objetivos prioritários, quais sejam, (i) a expansão, a modernização e a diversificação do setor industrial do Estado, através da realização de investimentos, (ii) a renovação tecnológica das estruturas produtivas e (iii) o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 2º, GOIÁS, 2000).

No tocante ao incentivo concedido pelos programas em questão, o Fomentar estabelece como benefício prioritário empréstimos de até 70% (setenta por cento), via recursos orçamentários, do ICMS que a empresa tiver de recolher ao erário estadual, excetuado o imposto decorrente de saída de mercadoria a título de bonificação, doação, brinde ou operação semelhante (artigo 2º, GOIÁS, 1990).

Já o Produzir prevê como atrativo de destaque para o desenvolvimento das atividades industriais no Estado de Goiás a concessão de financiamento de até 73% (setenta e três por cento) do ICMS gerado pelo projeto contemplado para usufruir do programa (artigo 20, GOIÁS, 2000).

Assim, para se usufruir do incentivo concedido, o beneficiário deverá firmar um contrato com o agente financeiro, no caso, a Agência de Fomento S/A (sociedade de economia mista componente da Administração Indireta do Estado de Goiás), para que esta realize um empréstimo para o contribuinte quitar o ICMS devido ao Estado, sendo que tal empréstimo corresponderá, justamente, ao percentual do imposto incentivado.

Dito de outro modo: a quitação do ICMS gerado pelo beneficiário junto com o Estado de Goiás se dará mediante empréstimo obtido junto ao agente financeiro do programa, sendo que tal empréstimo será quitado pelo contribuinte mediante a realização dos investimentos que se propôs realizar.

Indubitavelmente, portanto, os programas Fomentar e Produzir, conforme lições supra delineadas, devem ser enquadrados como normas indutoras de natureza de incentivo financeiro, já que a relação jurídico-tributária entre Estado e contribuinte mantém-se inerte, não havendo qualquer interferência nessa seara, em decorrência de o incentivo se processar por meio de contrato firmado entre o contribuinte beneficiário e o agente financeiro do Estado.

Todavia, para fins desta pesquisa, os programas Fomentar e Produzir consistem em incentivos fiscais-financeiros porque, além do benefício principal supradestacado (de caráter notoriamente financeiro), existem outros, de natureza exclusivamente tributária, tais como o estabelecimento de alíquota de 7% para o ICMS gerado nas operações com outros beneficiários do programa. No entanto, tendo em vista que a indução está, de fato, no empréstimo financeiro destacado acima, os demais incentivos advindos do Fomentar e do Produzir serão apresentados de maneira detalhada nos anexos desta pesquisa.

Deve-se destacar também que os incentivos assegurados pelos programas Fomentar e Produzir remontam, exclusivamente, a empreendimentos de implantação, para novas indústrias, e expansão, voltados para os já existentes, não afetando as atividades que já existiam no território goiano, sob pena de descaracterizar-se sua conotação indutora e de auxílio ao desenvolvimento.

Nessa perspectiva, constata-se que, além de consistirem em incentivo financeiro, podem ser taxados também como incentivos a custo zero (BEVILACQUA, 2013, p. 177). Este implica na concessão de determinado estímulo para empreendimentos antes inexistentes, de

modo que a corrente arrecadação tributária não sofrerá qualquer impacto direto advindo desse incentivo, o qual atua exclusivamente sobre o ICMS novo gerado (por isso também conceituado como ICMS novo).

No âmbito das contrapartidas a serem prestadas pelos beneficiários dos programas em análise, observa-se que as leis preveem algumas regras que atuam diretamente sobre o montante final do incentivo concedido.

Assim, relativamente ao Fomentar, para usufruir de tal benesse, o contribuinte deverá, primeiramente, adiantar, a título de emolumento, 0,6% (seis décimos por cento) do valor integral do financiamento, assim como sofrer a incidência de 0,2% (dois décimos por cento) ao mês de juros não capitalizáveis sobre o montante financiado (artigo 2º, §1º, b, §2º, Lei Estadual n. 11.180/1990), além da cobrança de 25% (vinte e cinco por cento) de correção monetária anual sobre o financiamento e de recolhimento de 15% (quinze por cento) ao Fundo Protege.

No contexto do Produzir, as mencionadas contrapartidas são de maior monta: (i) adiantamento de, no mínimo, 10% (dez por cento) do valor da parcela de ICMS incentivado mensal; (ii) incidência de juros de até 0,2% (dois décimos por cento) ao mês, não capitalizáveis, cujo pagamento será feito mensalmente; e (iii) recolhimento de 15% do ICMS incentivado ao Fundo Protege¹⁰.

Importante destacar, ainda, que no contexto das contrapartidas a serem respeitadas pelo beneficiário do Produzir, o Decreto Estadual n. 5.265/2000, em seu Anexo II prevê que o contribuinte deverá atender aos fatores para desconto que escolher. Para maiores detalhamentos, indica-se o Anexo segundo desta pesquisa.

Na prática, tais fatores consistem em um mecanismo de vincular o comportamento do beneficiário do programa, de modo que, para continuar usufruindo do incentivo deverá comprovar, regular e temporariamente, o atendimento a tais fatores. Caso não consiga atender aos fatores para desconto a que se obrigou, terá o incentivo desconto no percentual não atingindo, devendo, assim, recolher o ICMS desse montante.

Tal mecanismo se torna uma louvável alternativa para, ao mesmo tempo em que estabelecer metas de cunho social a serem alcançadas pelo beneficiário do Produzir, vinculá-lo a longo prazo, evitando que o incentivo seja concedido e gozado ao bel-prazer do contribuinte.

¹⁰A respeito do referido Fundo Protege (Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás), trata-se de montante vinculado a prestações de programas estaduais sociais realizados através de ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas ou ações de relevante interesse social, nos termos de sua lei de regência (Lei Estadual n. 14.469/2003).

Por fim, no que se refere à estrutura administrativa dos mencionados programas, cabe destacar a existência de um Conselho Deliberativo com composição plural e de alta representatividade da sociedade civil. Conforme se constata dos anexos desta pesquisa, nota-se que tal conselho abriu espaço para a presença da representantes da sociedade no âmbito das tomadas de decisão dos programas, o que confere considerável grau de legitimidade democrática ao Fomentar e Produzir.

Conforme já exposto acima, os programas de incentivo fiscal de ICMS, por vezes, manifestam-se como instrumentos políticos dos governadores locais, utilizando do poder de atração de investimentos que tais programas possuem para disporem de acordo com os interesses políticos momentâneos.

Dessa maneira, descentralizar a administração e a tomada de decisões no âmbito dos programas de incentivo de ICMS através da criação de um Conselho Deliberativo independente e com grande representatividade da sociedade civil consiste em instrumento louvável para se conferir legitimidade democrática, bem como estabelecer mecanismos de controle e repartição de poderes fundamentais para a eficiência do programa.

CAPÍTULO IV - A ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS PROGRAMAS FOMENTAR E PRODUZIR

Para dar início à análise estatística a que se propõe concretizar esta pesquisa, deve-se, primeiramente, concentrar esforços na descrição do fenômeno observado, expondo, prioritariamente, os aspectos de maior relevância no estudo dos incentivos fiscais-financeiros criados pelo Estado de Goiás.

Nesse sentido, o primeiro âmbito descritivo em que se adentrará corresponde aos aspectos econômicos que circundam os programas Fomentar e Produzir. Diante da complexidade desta pesquisa, a perspectiva econômica se voltará para três pontos fundamentais, quais sejam, o (i) Produto Interno Bruto (PIB) do Estado brasileiro, (ii) o Produto Interno Bruto do Estado de Goiás, tanto as questões referentes ao seu crescimento e composição, quanto à sua participação no PIB nacional, e (iii) o Produto Interno Bruto das microrregiões goianas que compõe esta pesquisa.

O segundo aspecto, porém não menos importante, a ser descrito neste momento da pesquisa corresponde às questões sociais fundamentais que envolvem os programas de incentivo fiscal-financeiro. Para se mensurar tal seara foi erigido, por ora, os índices Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), destacando-se, assim, os dados relativos, sobremaneira, à geração de emprego.

Por fim, a análise descritiva a ser realizada neste capítulo abordará também o número de projetos aprovados pelos programas Fomentar e Produzir no decorrer dos anos de suas implementações, tornando-se, assim, o primeiro indício a ser considerado para se averiguar as interferências, positivas ou negativas, apresentados por tais incentivos para a economia, as finanças e os aspectos sociais do Estado de Goiás.

Ante o exposto, percebe-se desde já que o presente capítulo centrar-se-á na análise da eficácia dos programas Fomentar e Produzir, tendo em vista a preocupação prioritária remontar ao atendimento dos resultados estipulados pelas leis instituidoras de ambos os incentivos fiscais-financeiros. Justamente em decorrência disso, a estatística a seguir desenvolvida é de natureza descritiva, voltada, sobretudo, à exposição de resultados logrados.

Deve-se destacar, todavia, que a análise dos meios (eficiência) e dos impactos (efetividade) será realizada no capítulo seguinte, no qual recorrer-se-á à estatística inferencial para a compreensão do problema, em virtude da necessidade de suportes mais apropriados para se apreender as complexidades que envolvem os programas em estudo.

Assim sendo, este capítulo terá como ponto de partida o pressuposto de que os programas Fomentar e Produzir serão eficazes caso tenham atendidos aos objetivos estatuídos por suas respectivas leis instituidoras.

Nessa seara, a Lei do Fomentar prevê que consistem nos objetivos do programa: (i) incremento à implantação e expansão das atividades industriais, preferencialmente as do ramo da agroindústria, que efetivamente contribuam para o desenvolvimento econômico do Estado de Goiás; (ii) apoio técnico e financeiro às atividades destinadas ao desenvolvimento dos setores de micros, pequenas e médias empresas; (iii) apoio ao desenvolvimento de grandes empreendimentos industriais considerados da maior relevância social e econômica para o Estado de Goiás; e (iv) execução de obras de construção civil voltadas para o desenvolvimento industrial, comercial e de serviços em áreas urbanas de propriedade do Estado de Goiás (GOIÁS, 1990).

Por outro lado, o programa Produzir (GOIÁS, 2000) estabelece como objetivos (i) a expansão, a modernização e a diversificação do setor industrial de Goiás; (ii) o estímulo à realização de investimentos; (iii) a renovação tecnológica das estruturas produtivas; (iv) o aumento da competitividade estadual; (v) a geração de emprego e renda; e (vi) a redução das desigualdades sociais e regionais.

Sintetizando tais objetivos legalmente previstos, percebe-se que os programas em estudo apresentam, prioritariamente, três campos distintos de objetivos a serem atingidos.

O primeiro deles remonta à redução das desigualdade sociais e regionais, previsto apenas na Lei do Produzir mas estando pressuposto desde a instituição do Fomentar, em virtude de tratar de objetivo ontológico, ligado a própria natureza dos incentivos fiscais e financeiros. Isso porque tal mecanismo de política pública apresenta como pressuposto fático, justamente, a existência de desigualdades entre regiões diferentes. Logo, inconcebível seria um incentivo fiscal e/ou financeiro, instituído com a finalidade precípua de combater a desigualdade regional de determinado Estado, contribuir para seu crescimento ou sua manutenção. Portanto, independentemente de qualquer previsão, todo incentivo fiscal-financeiro instituído tendo como pressuposto dada desigualdade deverá objetivar sua pronta redução.

Para que se alcance tal redução de desigualdades regionais e sociais, se torna necessário que os incentivos fiscais proporcionem ganhos econômicos ao ente federado instituidor de tal medida. Assim, constata-se que o segundo objetivo fundamental remonta ao crescimento da economia do Estado de Goiás, a qual será constatada quando se efetivar a

atração de investimentos, a expansão do parque industrial do Estado, o desenvolvimento tecnológico e de infraestrutura e o aumento da competitividade da economia goiana.

Por fim, assumindo como o cerne e objetivo primordial dos programas de incentivo fiscal-financeiro, encontra-se a evolução dos fatores sociais de dado ente federado. Dessa maneira, os programas Fomentar e Produzir preveem a geração de emprego e renda como norte a ser concretizado. Conforme exposto nos capítulos anteriores, todo o desenvolvimento econômico objetivado por tais instrumentos de política pública remonta, em suma, à busca de fornecimento de maiores e melhores condições materiais para o pleno desenvolvimento da dignidade da pessoa humana, sendo este, e não o mero progresso econômico, a finalidade última a ser lograda por tais programas de fomento.

Por todo o exposto, adentra-se, agora, na análise da eficácia dos programas Fomentar e Produzir, para que, por meio do recurso à análise descritiva, se possa constatar se tais incentivos fiscais-financeiros lograram êxito na concretização dos objetivos fundamentais propostos pelas respectivas leis instituidoras.

4.1 A análise do crescimento econômico

O ponto de partida da análise estatística a ser realizada envolve a breve descrição da situação econômica do Brasil e do Estado de Goiás, para que se possa adentrar, posteriormente, nos possíveis efeitos advindos da instituição dos programas Fomentar e Produzir para a economia goiana.

Deve-se pontuar, por ora, que tal análise envolverá o período relativo aos anos de 1989 a 2018. Tal marco temporal se justifica diante dos marcos instituidores dos programas de incentivo fiscal-financeiro objeto de estudo desta pesquisa. Assim, tendo em vista que o programa Fomentar, enquanto incentivo financeiro, remonta à Lei Estadual n. 11.180, de 1990, torna-se importante iniciar a análise estatística que se compromete realizar a partir do ano de 1989, momento imediatamente antecedente à vigência do referido programa.

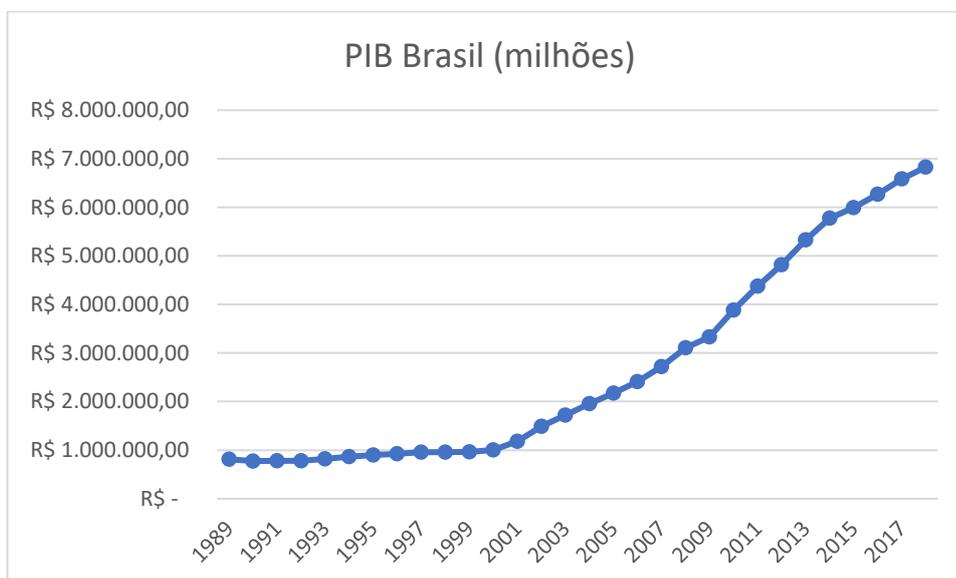
Postas as considerações iniciais, adentra-se, agora, na análise descritiva da economia brasileira e goiana no período relatado. Assim, percebe-se que o Produto Interno Bruto do Estado brasileiro manifestou crescimento em ritmo baixo ao longo da última década do século XX, intensificando em seu desenvolvimento ao longo dos anos 2000.

Dessa forma, partindo de cerca de 809 milhões de reais no ano de 1989, o PIB brasileiro alcançou, quase trinta anos depois, a marca de 7 trilhões de reais, sendo a primeira década do século XXI o período de crescimento mais acentuado desse índice.

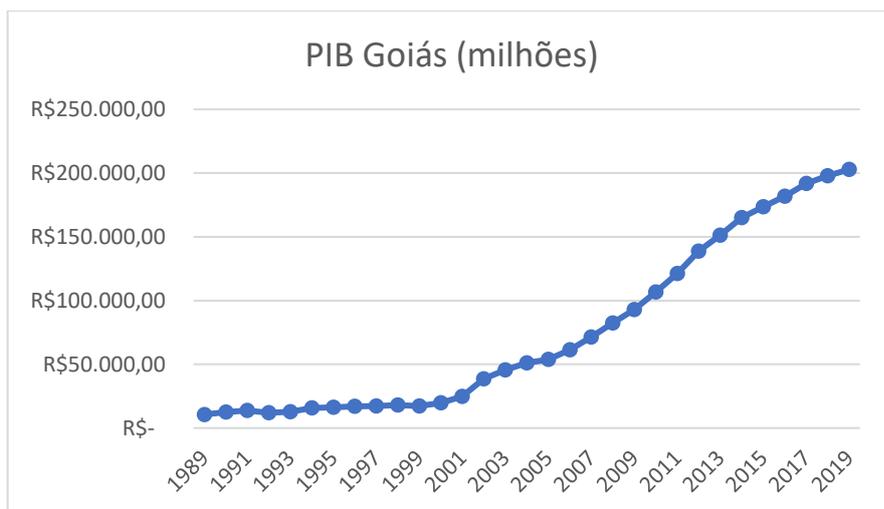
PIB Brasil (milhões)				
1989	R\$	809.534,27	2005	R\$ 2.170.584,50
1990	R\$	774.319,53	2006	R\$ 2.409.449,92
1991	R\$	782.311,97	2007	R\$ 2.720.262,95
1992	R\$	778.055,63	2008	R\$ 3.109.803,10
1993	R\$	816.372,46	2009	R\$ 3.333.039,34
1994	R\$	864.153,68	2010	R\$ 3.885.847,00
1995	R\$	900.653,75	2011	R\$ 4.376.382,00
1996	R\$	924.598,44	2012	R\$ 4.814.760,00
1997	R\$	954.845,65	2013	R\$ 5.331.618,96
1998	R\$	956.105,25	2014	R\$ 5.778.952,78
1999	R\$	963.868,54	2015	R\$ 5.995.787,00
2000	R\$	1.005.914,80	2016	R\$ 6.267.205,00
2001	R\$	1.184.000,00	2017	R\$ 6.583.000,00
2002	R\$	1.488.787,28	2018	R\$ 6.827.586,00
2003	R\$	1.717.950,39	2019	R\$ 7.257.000,00
2004	R\$	1.957.751,22		

Fonte: IPEADATA e IBGE

Por meio da análise da curva do PIB brasileiro no período relatado, pode-se constatar explicitamente a intensidade do crescimento experimentado ao longo dos anos que vai de 2001 a 2013, momentos nos quais o país avançou de 1,184 trilhões de reais para 5,331 trilhões, crescimento que representa cerca de 350% (trezentos e cinquenta por cento) do Produto Interno Bruto nacional.



Com relação à economia goiana, constata-se que houve crescimento econômico com traços similares ao experimentado pelo Estado brasileiro. Isso porque ao longo da década de 1990 houve crescimento, porém em ritmo mais baixo, alcançando maior intensidade ao longo dos anos 2000, em especial na primeira década do século XXI. A curva que demonstra a evolução do PIB goiano ao longo das últimas três décadas fica assim delineada:



Para que se constate os valores acima expostos, apontam-se, a seguir, os montantes referentes ao PIB goiano ao longo dos anos de 1989 a 2019:

PIB Goiás (milhões)			
1989	R\$ 10.587,74	2005	R\$ 53.865,11
1990	R\$ 12.482,09	2006	R\$ 61.375,40
1991	R\$ 13.793,42	2007	R\$ 71.410,57
1992	R\$ 11.961,70	2008	R\$ 82.417,56
1993	R\$ 12.863,97	2009	R\$ 92.865,74
1994	R\$ 15.655,17	2010	R\$ 106.770,11
1995	R\$ 16.338,47	2011	R\$ 121.296,72
1996	R\$ 17.074,23	2012	R\$ 138.757,83
1997	R\$ 17.160,24	2013	R\$ 151.300,18
1998	R\$ 18.005,33	2014	R\$ 165.015,32
1999	R\$ 17.205,72	2015	R\$ 173.632,45
2000	R\$ 19.820,53	2016	R\$ 181.692,44
2001	R\$ 24.740,09	2017	R\$ 191.899,00
2002	R\$ 38.629,36	2018	R\$ 197.938,00
2003	R\$ 45.557,89	2019	R\$ 202.886,45
2004	R\$ 51.103,82		
Fonte: Intituto Mauro Borges			

Dessa forma, é possível perceber que o PIB do Estado de Goiás, partindo de cerca de 12 bilhões de reais no início dos anos 1990, alcançou a marca de 200 bilhões de reais no fim da segunda década do século XXI, apresentando, assim, crescimento de quase 1.600% (mil e seiscentos por cento) ao longo desse período.

Por todo o exposto, constata-se que o período ora em análise propiciou elevado crescimento do Produto Interno Bruto tanto do Estado brasileiro, quanto do Estado goiano, de modo que, por ora, é possível concluir, apenas, que o crescimento econômico foi uma tônica vivenciada nos anos de 1990 a fins da segunda década do século XXI.

4.2 O crescimento das atividades industriais

Tendo em vista que a pesquisa aqui realizada assenta-se na análise de programas de incentivo fiscal-financeiro construídos para o desenvolvimento industrial da economia goiana, o estudo do comportamento desse setor econômico se torna impreterível.

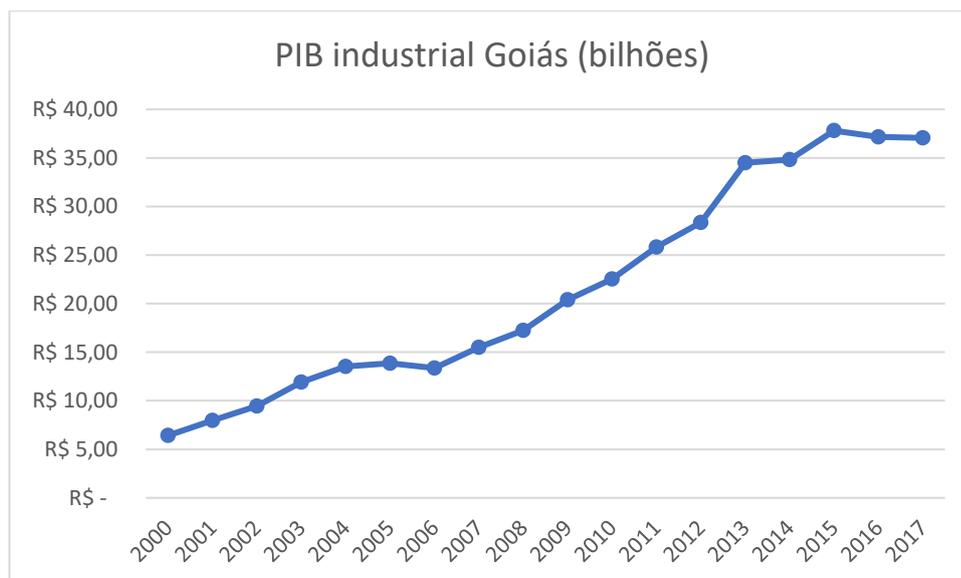
Assim sendo, tal análise estatístico-descritiva se assentará em três perspectivas prioritárias, quais sejam, o crescimento do Produto Interno Bruto industrial goiano, o número de projetos aprovados pelos programas Fomentar e Produzir e, por fim, a participação do PIB industrial de Goiás em relação ao PIB total dessa unidade federada.

Dessa maneira, a respeito do crescimento do setor industrial do Estado goiano, percebe-se que a curva ao longo dos anos 2000 apresentou períodos de crescimento vertiginoso concomitantemente com momentos de maior estabilidade e estagnação econômica.

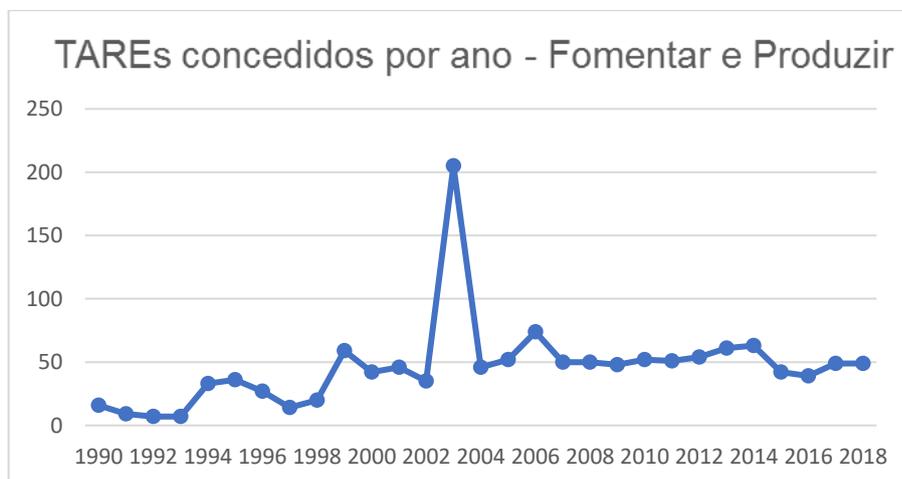
Nesse sentido, percebe-se que os anos de 2006 a 2013 corresponderam ao período de maior crescimento percentual do PIB industrial goiano, apresentando crescimento na casa dos 158% (cento e cinquenta e oito por cento), enquanto os anos de 2013 a 2017 manifestaram maiores dificuldades de expansão, com crescimento de 7% (sete por cento).

PIB industrial de Goiás (bilhões)				
2000	R\$ 6,42		2009	R\$ 20,41
2001	R\$ 7,99		2010	R\$ 22,54
2002	R\$ 9,47		2011	R\$ 25,82
2003	R\$ 11,91		2012	R\$ 28,37
2004	R\$ 13,53		2013	R\$ 34,50
2005	R\$ 13,87		2014	R\$ 34,82
2006	R\$ 13,36		2015	R\$ 37,81
2007	R\$ 15,51		2016	R\$ 37,17
2008	R\$ 17,26		2017	R\$ 37,07
Fonte: Instituto Mauro Borges				

A curva apresentada pelos dados acima expostos manifesta-se da seguinte forma, destacando-se o ponto de partida na casa dos 6 bilhões de reais referentes ao PIB industrial do Estado de Goiás do ano 2000 e alcançando a casa dos 37 bilhões de reais no metade final da segunda década do século XXI.



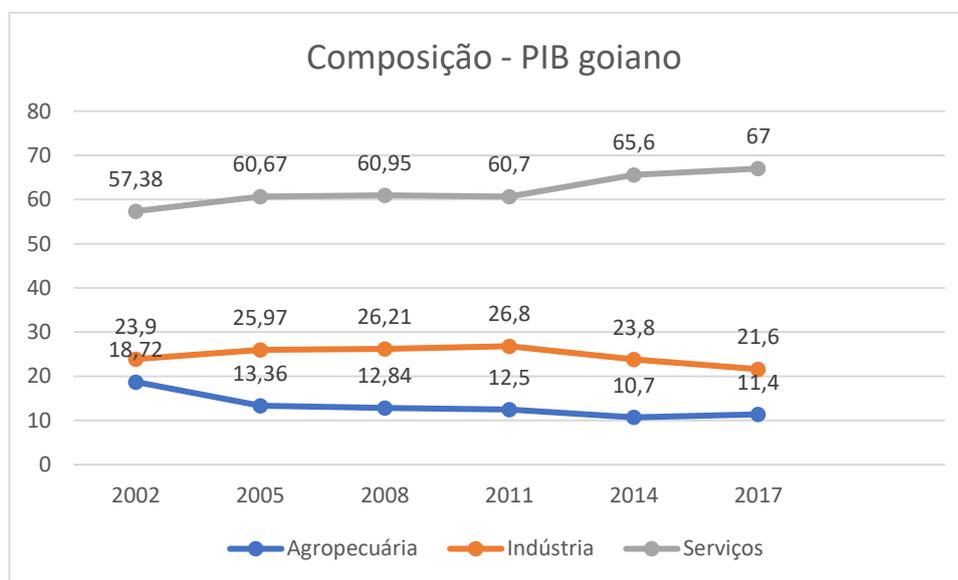
O movimento de crescimento do setor industrial goiano foi acompanhado pela instituição e vigência dos programas Fomentar e Produzir. A possível correlação entre esses dois fatos será melhor estabelecida no capítulo próximo. De todo modo, pode-se perceber, desde já, a curva apresentada pela quantidade de benefícios conferidos pelo Estado goiano ao longo do período que vai de 1990 a 2018, conforme o gráfico abaixo:



Deve-se pontuar, por ora, que o índice utilizado nesta mensuração remonta à quantidade de Termos de Acordo de Regime Especial (TARE) firmados entre o Estado de Goiás e o contribuinte beneficiado pelos programas Fomentar e Produzir. Conforme melhor delineado na capítulo antecedente, os incentivos em comento se concretizam por meio do referido TARE, espécie de contrato a que se submetem as partes acordantes, estipulando as regras que incidirão na vigência do benefício, em especial o prazo, o montante incentivado, a localização do estabelecimento e o objeto do investimento feito.

Por meio dos dados acima expostos, percebe-se que a partir da vigência do programa Produzir, o Estado de Goiás adentrou com maior intensidade na política de atração de investimentos privados do setor industrial através de incentivos fiscais-financeiros. O ano de 2003 manifesta-se como marco de tal política, diante da concessão de 205 (duzentos) TAREs firmados entre o Poder Público e o particular, enquanto ao longo dos demais anos de vigência do programa Produzir, o Estado de Goiás manteve a média de cerca de 47 (quarenta e sete) TAREs acordados por ano.

Por todo esse percurso percorrido pelo setor industrial goiano, torna-se possível, agora, constatar a composição do Produtor Interno Bruto do Estado de Goiás, com destaque para as atividades industriais, objeto de estudo prioritário desta pesquisa.



O movimento apresentado indica que a indústria goiana apresentou crescimento relativo ao PIB total do Estado ao longo do período de 2001 a 2011, saindo de 23,9% (vinte e três inteiros e nove décimos por cento) e alcançando o índice de 26,8% (vinte e seis inteiros e oito décimos por cento). Entretanto, a partir desse momento, a participação da indústria

começou a apresentar queda na composição do PIB estadual, alcançando a marca de 21,6% (vinte e um inteiros e seis décimos por cento) no ano de 2017.

Pontua-se que tal movimento apresentado pela economia goiana indica que o setor de serviços é o que mais cresceu ao longo das duas décadas do século XXI, saindo de 57,38% (cinquenta e sete inteiros e trinta e oito por cento) no ano 2002 e alcançando o percentual de 67% (sessenta e sete por cento) no ano de 2017, sendo que ao longo de todo o período em estudo o setor terciário sempre apresentou crescimento ou pequenas quedas percentuais na composição do PIB estadual.

De modo contrário, o avanço do setor de serviços corresponde à queda da participação das atividades agropecuárias na composição da economia goiana, sendo que ao longo do período em estudo o setor primário da economia apresentou constantes e sucessivas quedas percentuais, saindo de 18,72% (dezoito inteiros e setenta e dois centésimos por cento) em 2002 para alcançar índice de 11,4% (onze inteiros e quatro décimos por cento) em 2017.

Diante dos índices aqui relatados, pode-se concluir, por ora, que houve, de fato, um crescimento vertiginoso do setor industrial goiano no período de vigência dos programas Fomentar e Produzir. No entanto, o crescimento do setor de serviços vem tomando espaço da indústria na composição do PIB estadual. Tais fatores serão melhor avaliados e estudados no capítulo seguinte, quando se buscará traçar pesquisa inferencial para a compreensão deste fenômeno em análise.

4.3 O aumento do emprego e da renda

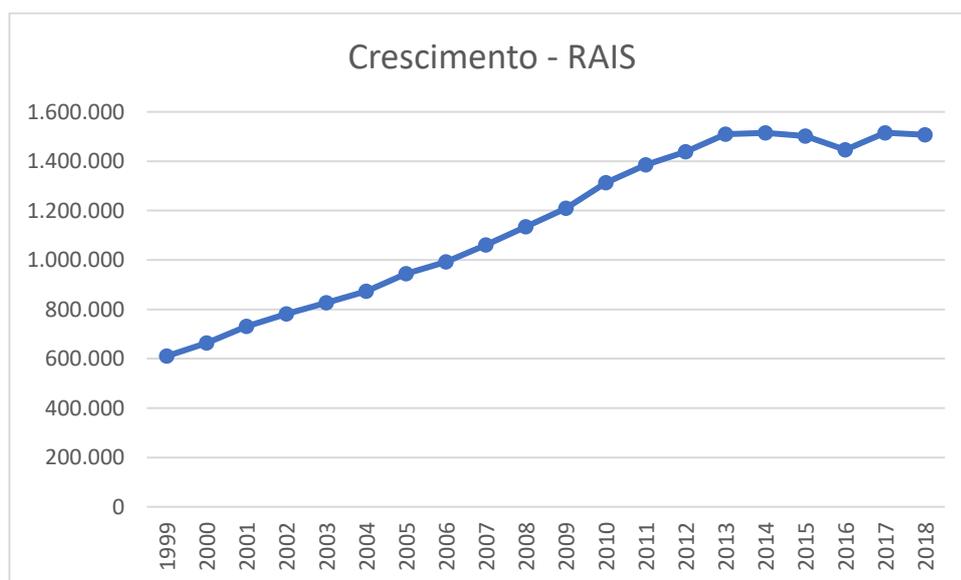
Realizadas as análises pertinentes aos aspectos econômicos do Estado de Goiás, cabe agora adentrar na descrição de fatores sociais, destacando-se, prioritariamente, os índices de emprego e renda manifestados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Primeiramente, a respeito do RAIS, trata-se de índice que mensura a quantidade de empregos em vigência em determinado período temporal. Já o CAGED indica a variação de empregos celetistas em certo ano, representando, assim, o número de admissões e demissões de trabalhadores.

Desse modo, por meio de ambos os fatores acima apontados, torna-se possível mensurar não apenas a quantidade de empregos gerados e existentes no Estado de Goiás, como também constatar o número de admissões e demissões em cada período.

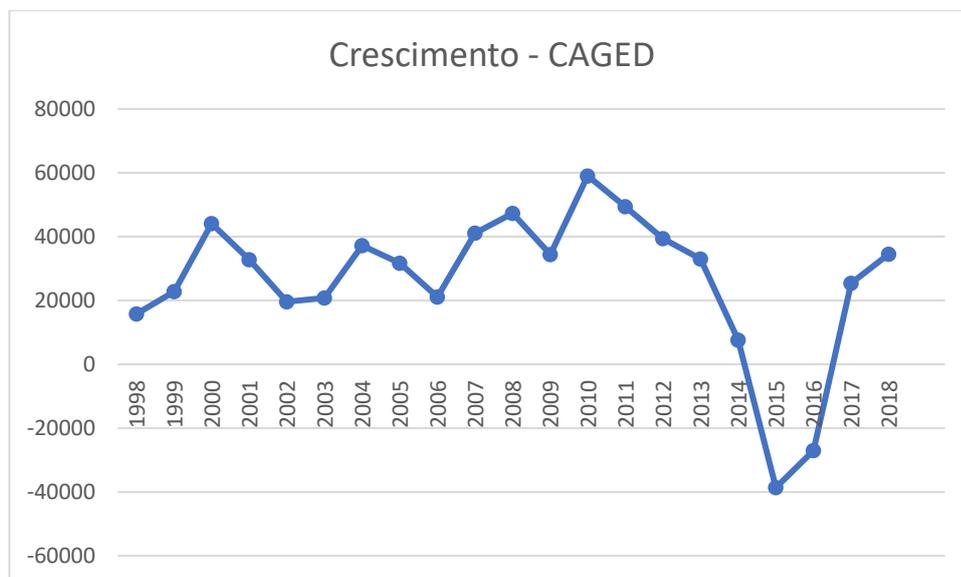
Nesse sentido, pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), percebe-se que o Estado de Goiás apresentou vertiginoso crescimento de empregos gerados ao longo dos primeiros anos do século XXI. Todavia, a partir do ano de 2013, o índice em comento começa a apresentar maior estagnação, demonstrando, assim, um crescimento menor na geração de empregos por parte do Estado nesse momento.

Para melhor delinear o gráfico abaixo exposto, constata-se que no ano de 1999, 610.672 (seiscentos e dez mil seiscentos e setenta e dois) empregos foram registrados no RAIS no Estado de Goiás, apresentando paulatino crescimento até o ano de 2014, quando se alcançou o número de 1.514.532 (um milhão quinhentos e quatorze mil quinhentos e trinta e dois) de empregos registrados. Após pequenas quedas em tais números, o RAIS atingiu seu ápice no Estado de Goiás no ano de 2017, com 1.515.422 (um milhão quinhentos e quinze mil quatrocentos e vinte e dois) empregos.



Corroborando com os dados acima expostos, o CAGED, conforme dito, permite se constatar o saldo de empregos gerados pelo Estado de Goiás após o transcurso de determinado prazo, diante da consideração dos índices de admissão e demissão de trabalhadores celetistas.

Dessa maneira, excetuando os anos de 2014 e 2015, o índice CAGED do Estado de Goiás apresenta números positivos ao longo de todo o período relatado, com destaque aos anos de 2007 a 2011, quando o saldo de empregos gerados sempre se manteve acima quarenta mil (com exceção de 2009, quando o aumento foi de pouco mais de trinta e quatro mil empregos gerados), sendo o ano de 2010 o ápice de tal período, com o saldo de 59.062 (cinquenta e nove mil e sessenta e dois) empregos gerados.

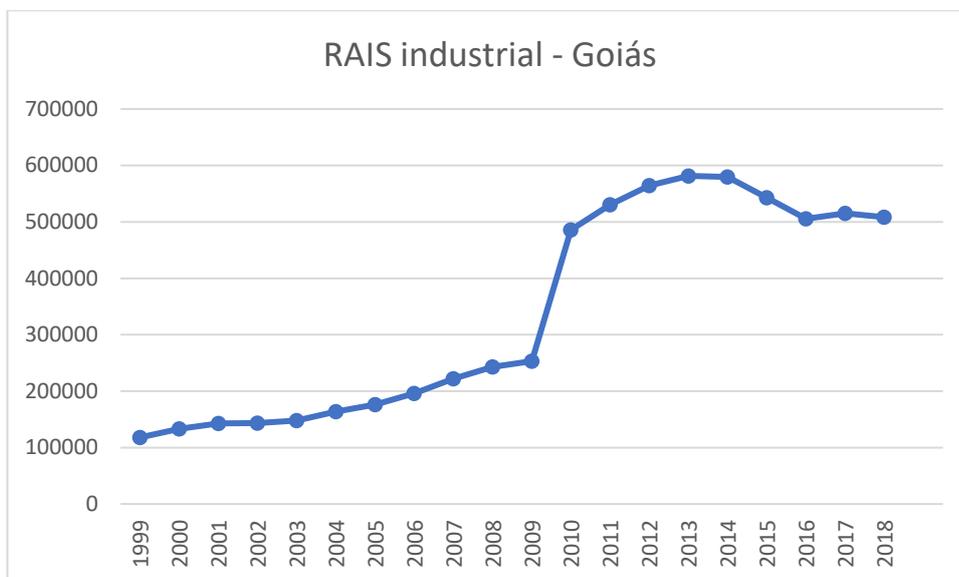


Ocorre que tais fatores acima expostos indicam a quantidade de empregos gerados por toda a economia goiana, englobando não apenas o setor industrial, como também o de serviços, agropecuária e Administração Pública.

Dessa maneira, diante do objeto de estudo desta pesquisa, constata-se que o setor industrial goiano proporcionou ao Estado intenso crescimento na geração de empregos, em especial no período que se estende ao ano de 1999 a 2013, quando o número de empregos registrados no RAIS sempre manteve constante crescimento.

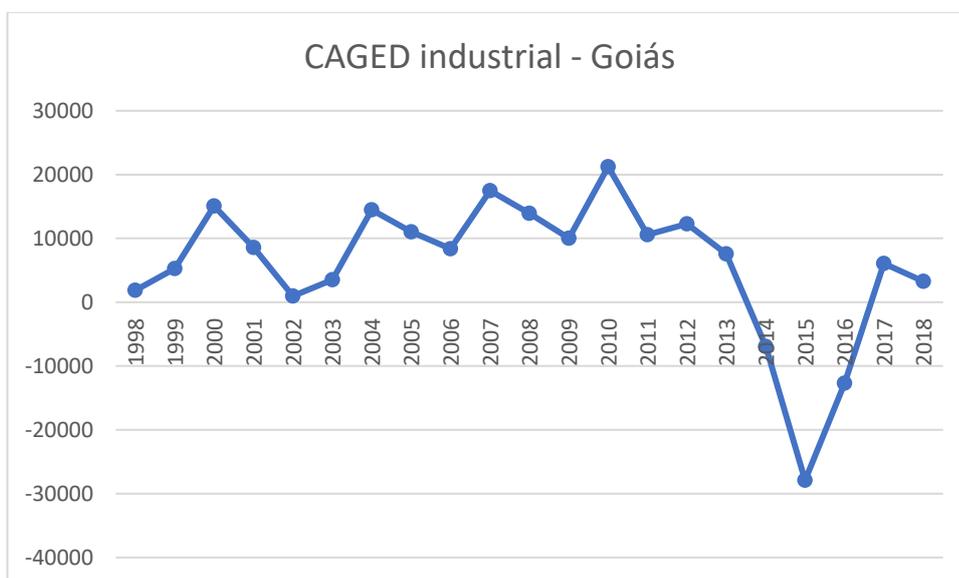
Do período em análise nesta pesquisa, deve-se pontuar para o ano de 2010, o qual apresentou a maior taxa percentual de crescimento, saindo de 253.251 (duzentos e cinquenta e três mil duzentos e cinquenta e um) empregados no ano de 2009 e atingindo o montante de 530.480 (quinhentos e trinta mil quatrocentos e oitenta) no ano seguinte. Esse crescimento, de 277.229 (duzentos e setenta e sete mil duzentos e vinte e nove), representa taxa percentual de 109,46% (cento e nove inteiros e quarenta e seis centésimos por cento), indicando, portanto, que o número de empregados no setor secundário da economia goiana entre 2009 e 2010 mais do que dobrou.

O ponto mais crítico dessa análise assenta-se nos anos de 2014 em diante, os quais vêm apresentando paulatino decréscimo. Assim, enquanto o ápice da indústria goiana no tocante à geração de emprego remonta ao ano de 2013, quando se atingiu o número de 581.516 (quinhentos e oitenta e um mil quinhentos e dezesseis), jamais alcançado desde então, o último dado fornecido do RAIS no Estado, referente ao ano de 2018, indica o número de 508.556 (quinhentos e oito mil quinhentos e cinquenta e seis) empregos gerados pela indústria.



Já no tocante ao CAGED da indústria goiana, constata-se que os reflexos econômicos vivenciados e demonstrados nos gráficos acima também incidiram sobre o saldo de admissões e demissões geradas pelo setor secundário da economia da referida unidade federada em estudo.

Assim, nos anos de 2014, 2015 e 2016, a indústria goiana mais demitiu trabalhadores do que contratou, gerando saldo negativo de CAGED nos referidos períodos em análise. Ao mesmo tempo, os anos de 2004 a 2011 apresentaram o período de maior expansão e geração de emprego por parte da indústria no Estado de Goiás, com média de saldo de empregos superior a treze mil por ano.



De acordo com a estatística descritiva acima elaborada, percebe-se que a geração de emprego no Estado de Goiás apresentou variação positiva ao longo dos últimos anos, tendo o setor industrial apresentado papel importante na provimento da renda aos cidadãos goianos. Ocorre que, em um contexto de retração ou menor crescimento econômico, conforme visto no subcapítulo acima, a geração de empregos acaba tornando-se diretamente afetada.

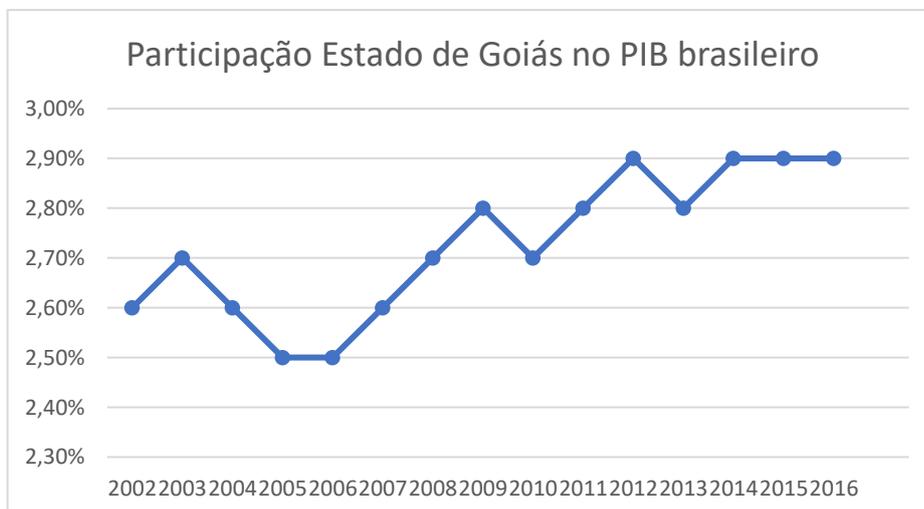
De todo modo, as implicações inferenciais que se podem extrair de tais dados serão devidamente realizadas no capítulo subsequente, de modo que, por ora, constata-se que no período relativo à vigência dos programas Fomentar e Produzir o setor industrial goiano apresentou crescimento na geração de emprego e, conseqüentemente, de renda, ajudando na concretização de um dos objetivos primordiais assumidos pelo programa.

4.4 O combate à desigualdade econômica regional do país

Conforme delineado nos capítulos anteriores desta pesquisa, os incentivos fiscais e financeiros concedidos pelos entes federados sob pretexto de combate à desigualdade regional do país, diante do pressuposto ontológico que possui, não poderá ser estruturado e mantido caso esteja corroborando para a manutenção ou intensificação daquilo que busca corrigir.

Dito de outra forma, ainda que inexista qualquer previsão legal ou regulamentar nesse sentido, os incentivos fiscais de ICMS concedidos pelos Estados membros da Federação brasileira devem, obrigatoriamente, ser instituídos e executados como uma alternativa viável e efetiva para se combater e reduzir as desigualdades que estão pressupostas.

Nesse sentido, a eficácia dos programas Fomentar e Produzir podem ser avaliadas se adentrando na análise da participação do Estado de Goiás no PIB brasileiro, conforme se demonstra abaixo:



De acordo com o gráfico acima delineado, percebe-se que nos anos de vigência dos programas Fomentar e Produzir, o Estado de Goiás teve um incremento relativo de sua economia, conseguindo apresentar maior participação na composição do Produto Interno Bruto brasileiro, o que corresponde, a princípio, ao atendimento de um pressuposto natural dos incentivos fiscais e financeiros ora em análise.

No entanto, a despeito da maior participação e relevância da economia goiana no cenário nacional nesse período, duas constatações devem ser feitas. A primeira no sentido de que tal indicador não serve para se concluir ou afirmar, peremptoriamente, que tal avanço da economia goiana se deu aos programas Fomentar e Produzir. Sobre essa ponderação, todavia, deve-se constatar que a análise elaborada neste momento da pesquisa não tem tal pretensão, tendo em vista que apenas questões de estatística descritiva estão sendo consideradas. Para que se torne possível realizar a afirmação acima proposta, é necessária investigação inferencial, a qual caberá ao capítulo seguinte.

Do mesmo modo, deve-se pontuar que, a despeito do crescimento percentual acima exposto ser relativamente considerável, o que pode ser constatado caso se analise este fator cominado com o crescimento nominal dos PIBs brasileiro e goiano, ainda persiste considerável concentração de riquezas na Federação brasileira.

Isso pode ser afirmado tendo em vista que, caso existisse rígida igualdade econômica entre os 27 (vinte e sete) Estados membros e o Distrito Federal, a participação de cada um no PIB nacional corresponderia ao percentual de aproximadamente 3,7% (três inteiros e sete décimos por cento). Assim, o percentual de 2,9% (dois inteiros e nove décimos por cento) ainda encontra-se abaixo dessa média.

Evidentemente que não se busca efetivar rigorosa igualdade entre os Estados membros e o Distrito Federal, já que a igualdade não é um fim em si mesmo, mas, sim, a efetividade de direitos e garantias fundamentais através do desenvolvimento econômico de cada ente federado, o que deverá considerar, em conseqüente, particularidades de cada região, tais como população, por exemplo.

Assim sendo, tal média acima indicada serve apenas para dar um norte aproximado de que, ainda que a economia goiana tenha crescido em intenso ritmo (bem acima da média nacional, inclusive, conforme demonstrado em subcapítulo acima), ainda assim, persiste a desigualdade econômica que historicamente foi sendo construída no Estado brasileiro.

Essa afirmação pode ser melhor constatada com o quadro abaixo exposto, o qual demonstra que o Estado de Goiás, ainda que ocupe o terço primeiro dos entes federados mais ricos do país, ficando em 9º (nono) lugar no ano de 2017, ainda assim apresenta uma participação no PIB brasileiro abaixo da média indicativa supramencionada.

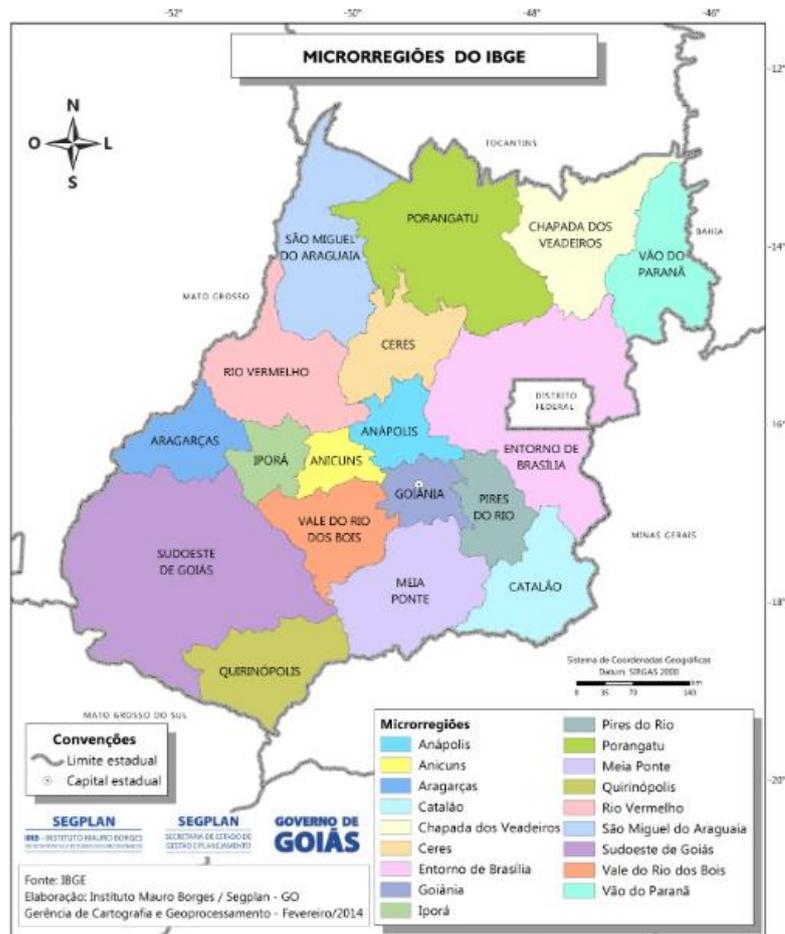
PIB (milhares de reais) e participação no PIB brasileiro por Unidade Federada							
	<u>Unidade Federada</u>	<u>R\$ 1.000,00</u>	<u>%</u>		<u>Unidade Federada</u>	<u>R\$ 1.000,00</u>	<u>%</u>
1	São Paulo	2.119.854.000	32,5	15	Mato Grosso do Sul	96.372.000	1,5
2	Rio de Janeiro	671.362.000	10,2	16	Amazonas	93.204.000	1,4
3	Minas Gerais	576.199.000	8,7	17	Maranhão	89.524.000	1,4
4	Rio Grande do Sul	423.151.000	6,5	18	Rio Grande do Norte	64.295.000	1,0
5	Paraná	421.375.000	6,4	19	Paraíba	62.387.000	0,9
6	Santa Catarina	277.192.000	4,1	20	Alagoas	52.843.000	0,8
7	Bahia	268.661.000	4,1	21	Piauí	45.359.000	0,7
8	Distrito Federal	244.683.000	3,8	22	Rondônia	43.506.000	0,6
9	Goiás	191.899.000	2,9	23	Sergipe	40.704.000	0,6
10	Pernambuco	181.551.000	2,7	24	Tocantins	34.102.000	0,5
11	Pará	155.195.000	2,2	25	Amapá	15.480.000	0,2
12	Ceará	147.890.000	2,2	26	Acre	14.271.000	0,2
13	Mato Grosso	126.805.000	2,0	27	Roraima	12.103.000	0,2
14	Espírito Santo	113.352.000	1,7				

Fonte: IBGE/ órgãos estaduais de estatística e Coordenação de População e Indicadores Sociais.

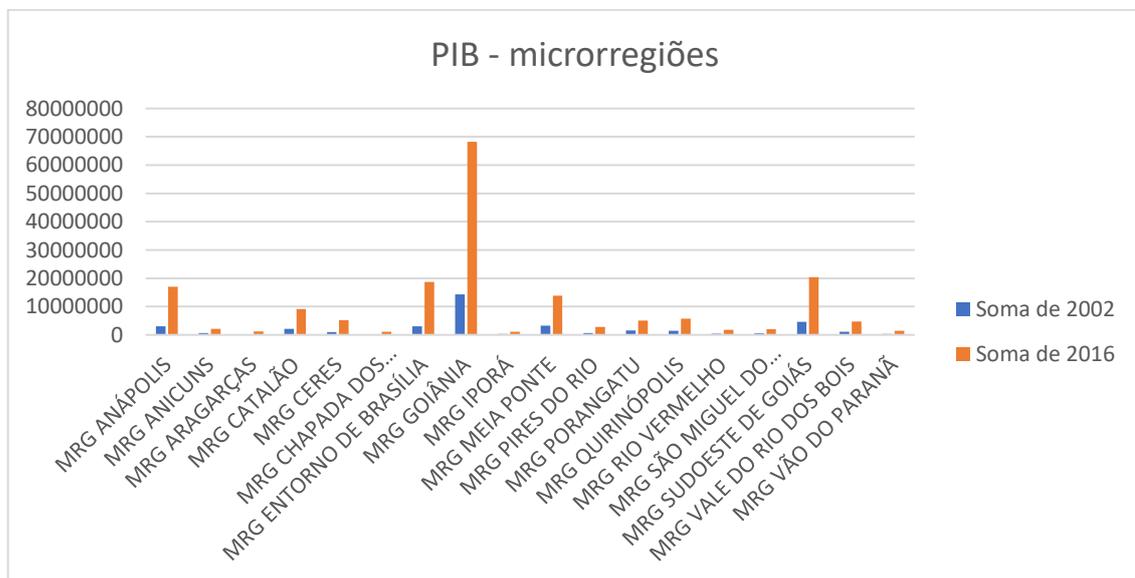
No entanto, a desigualdade regional não se resume à análise nacional da concentração de riqueza, já que esta se manifesta também dentro de cada unidade federada. Dessa maneira, deve ser realizada também a investigação a respeito da desigualdade intraestadual, considerando, assim, as próprias regiões componentes do Estado goiano.

Para que se possa realizar tal análise, conforme já exposto nos capítulos iniciais, recorrer-se-á à divisão das 18 (dezoito) microrregiões que compõe o Estado de Goiás, quais sejam: 1 - São Miguel do Araguaia, 2 - Rio Vermelho, 3 - Aragarças, 4 - Porangatu, 5 - Chapada dos Veadeiros, 6 - Ceres, 7 - Anápolis, 8 - Iporá, 9 - Anicuns, 10 - Goiânia, 11 - Vão do Paranã, 12 - Entorno de Brasília, 13 - Sudoeste de Goiás, 14 - Vale do Rio dos Bois, 15 - Meia Ponte, 16 - Pires do Rio, 17 - Catalão, 18 - Quirinópolis.

A disposição geográfica de cada uma das microrregiões acima expostas encontra-se delineada na imagem abaixo destacada:



Exposto o critério de divisão do Estado goiano, demonstra-se, a seguir, a evolução do Produto Interno Bruto de cada uma das microrregiões em análise ao longo do período que se estendeu de 2002 a 2016:



Por meio do gráfico acima exposto, torna-se explícito que o crescimento da economia goiana ao longo das últimas décadas não se deu de maneira homogênea, apresentando microrregiões, como a da Chapada dos Veadeiros, de Anápolis e do Entorno de Brasília, que apresentaram maior intensidade na evolução do PIB, em detrimento de outras que apresentaram ritmo menos intenso, como a de Porangatu, de Anicuns e do Rio Vermelho.

Para que seja possível constatar os dados supra destacados de maneira mais aprofundada, aponta-se a tabela a seguir exposta, indicando o PIB de cada uma das dezoito microrregiões goianas nos anos de 2002 e 2016, bem como o percentual de crescimento apresentada por cada uma no período em questão:

Evolução PIB por microrregião goiana (2002 a 2016)						
	Microrregião	PIB (2002)	Participação (PIB 2002)	PIB (2016)	Crescimento	Participação (PIB 2016)
1	MRG GOIÂNIA	R\$ 14.254.948,00	36,90%	R\$ 68.194.455,00	378,39%	37,53%
2	MRG SUDOESTE DE GOIÁS	R\$ 4.606.890,00	11,93%	R\$ 20.450.318,00	343,91%	11,26%
3	MRG ENTORNO DE BRASÍLIA	R\$ 3.039.840,00	7,87%	R\$ 18.731.847,00	516,21%	10,31%
4	MRG ANÁPOLIS	R\$ 3.038.015,00	7,86%	R\$ 17.060.419,00	461,56%	9,39%
5	MRG MEIA PONTE	R\$ 3.214.546,00	8,32%	R\$ 13.906.940,00	332,63%	7,65%
6	MRG CATALÃO	R\$ 2.088.202,00	5,41%	R\$ 9.101.334,00	335,85%	5,01%
7	MRG QUIRINÓPOLIS	R\$ 1.403.425,00	3,63%	R\$ 5.752.404,00	309,88%	3,17%
8	MRG CERES	R\$ 1.000.156,00	2,59%	R\$ 5.200.061,00	419,92%	2,86%
9	MRG PORANGATU	R\$ 1.607.284,00	4,16%	R\$ 5.011.391,00	211,79%	2,76%
10	MRG VALE DO RIO DOS BOIS	R\$ 1.156.355,00	2,99%	R\$ 4.739.145,00	309,83%	2,61%
11	MRG PIRES DO RIO	R\$ 670.301,00	1,74%	R\$ 2.789.163,00	316,11%	1,54%
12	MRG ANICUNS	R\$ 601.808,00	1,56%	R\$ 2.158.674,00	258,70%	1,19%
13	MRG SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA	R\$ 490.226,00	1,27%	R\$ 1.961.103,00	300,04%	1,08%
14	MRG RIO VERMELHO	R\$ 473.410,00	1,23%	R\$ 1.777.397,00	275,45%	0,98%
15	MRG VÃO DO PARANÃ	R\$ 311.581,00	0,81%	R\$ 1.429.803,00	358,89%	0,79%
16	MRG ARAGARÇAS	R\$ 225.012,00	0,58%	R\$ 1.213.298,00	439,21%	0,67%
17	MRG CHAPADA DOS VEADEIROS	R\$ 175.537,00	0,45%	R\$ 1.139.932,00	549,40%	0,63%
18	MRG IPORÁ	R\$ 271.831,00	0,70%	R\$ 1.074.754,00	295,38%	0,59%

Pelo exposto acima, percebe-se que a microrregião com menor crescimento percentual foi a de Porangatu, com índice de 211,79% (duzentos e onze inteiros e setenta e nove centésimos por cento), enquanto a da Chapada dos Veadeiros apresentou crescimento de 549,40% (quinhentos e quarenta e nove inteiros e quarenta centésimos por cento) no mesmo período em estudo.

Ainda, é possível constatar também a concentração do PIB goiano nas microrregiões de Goiânia, Sudoeste de Goiás e Entorno de Brasília, as quais, juntas, no ano de 2016, corresponderam a mais da metade da riqueza produzida pelo Estado.

De todo modo, é possível concluir que todas as microrregiões componentes do Estado de Goiás apresentaram determinado crescimento econômico no período que se estende de 2002

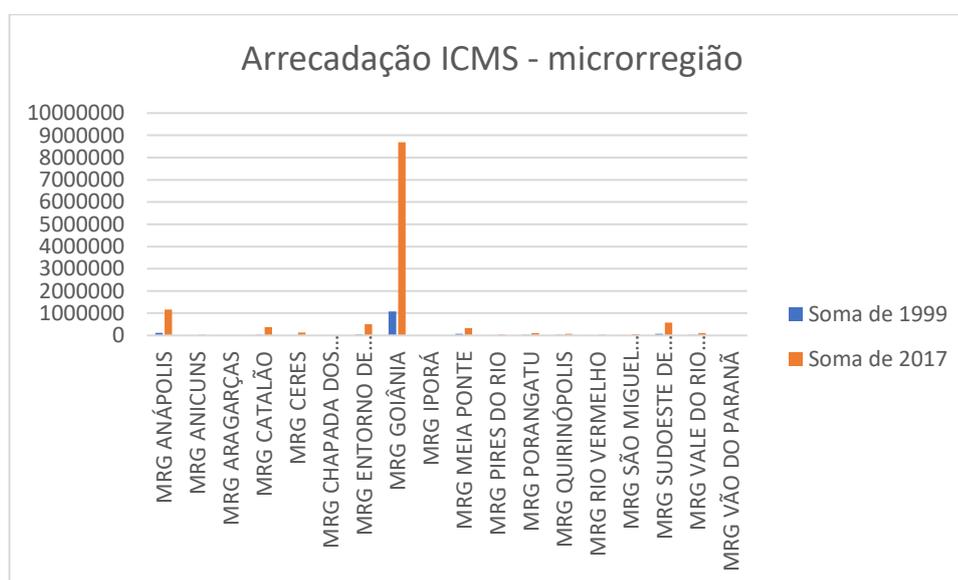
a 2016, sendo que nos 15 (quinze) anos em análise, todas elas conseguiram, ao menos, triplicar sua economia, o que demonstra um resultado, em princípio, satisfatório.

Todavia, a disparidade regional intraestadual ainda é um obstáculo a ser superado, sendo que a compreensão de tal desigualdade restará melhor delineada nas análises feitas nos subcapítulos próximos, nos quais se destacarão as finanças públicas municipais e os índices de desenvolvimento humano apresentados por cada microrregião.

4.5As finanças públicas no contexto dos programas de incentivo fiscal-financeiro

Aprofundando nas análises descritivas elaboradas neste capítulo, cabe agora destacar as finanças públicas enquanto fator indicador de riqueza do Estado de Goiás, em especial por meio da arrecadação do seu principal imposto, o ICMS, bem como por meio das finanças municipais abaixo expostas.

Nesse sentido, o gráfico abaixo demonstra a evolução da arrecadação de ICMS por microrregião, levando em consideração o período que se inicia em 1999 e se encerra em 2017:



Por meio dos dados acima expostos, percebe-se que a concentração de riquezas entre as microrregiões goianas reflete também na arrecadação tributária, de modo que Goiânia, Anápolis, Catalão, Entorno de Brasília e Sudoeste goiano são as cinco principais microrregiões a concentrar toda a arrecadação tributária do Estado.

Para que seja possível compreender como se processa tal evolução na arrecadação de ICMS por cada microrregião goiana, aponta-se a seguir a tabela de crescimento de tal índice,

constando também o percentual relativo a cada um dos anos análise, quais sejam, 1999, 2008 e 2017, conforme se constata a seguir:

Evolução na arrecadação do ICMS por microrregião goiana								
Col. (2017)	Microrregião	1999		2008		2017		Crescimento
		ICMS (R\$ mil)	Participação (%)	ICMS (R\$ mil)	Participação (%)	ICMS (R\$ mil)	Participação (%)	
1	MRG ARAGARÇAS	4.307	0,27%	4.163	0,08%	11.085	0,09%	157,37%
2	MRG IPORÁ	3.681	0,23%	5.525	0,10%	14.657	0,12%	298,18%
3	MRG CHAPADA DOS VEADEIROS	2.231	0,14%	11.193	0,20%	16.430	0,13%	636,44%
4	MRG VÃO DO PARANÁ	3.111	0,20%	13.007	0,24%	17.831	0,15%	473,16%
5	MRG RIO VERMELHO	9.428	0,60%	14.929	0,27%	32.294	0,26%	242,53%
6	MRG ANICUNS	11.138	0,71%	24.431	0,45%	36.082	0,29%	223,95%
7	MRG PIRES DO RIO	6.945	0,44%	18.960	0,35%	44.575	0,36%	541,83%
8	MRG SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA	7.936	0,50%	10.597	0,19%	55.394	0,45%	598,01%
9	MRG QUIRINÓPOLIS	24.442	1,55%	51.463	0,94%	76.407	0,62%	212,61%
10	MRG PORANGATU	31.739	2,01%	108.680	1,98%	101.127	0,82%	218,62%
11	MRG VALE DO RIO DOS BOIS	28.674	1,82%	76.931	1,40%	106.741	0,87%	272,26%
12	MRG CERES	23.545	1,49%	56.803	1,04%	125.005	1,02%	430,92%
13	MRG MEIA PONTE	67.332	4,26%	170.252	3,11%	338.979	2,76%	403,44%
14	MRG CATALÃO	24.186	1,53%	278.325	5,08%	369.711	3,01%	1428,62%
15	MRG ENTORNO DE BRASÍLIA	45.705	2,89%	198.598	3,63%	505.960	4,12%	1007,01%
16	MRG SUDOESTE DE GOIÁS	80.907	5,12%	257.861	4,71%	571.412	4,66%	606,26%
17	MRG ANÁPOLIS	118.511	7,50%	362.485	6,62%	1.157.935	9,44%	877,07%
18	MRG GOIÂNIA	1.085.355	68,73%	3.811.899	69,61%	8.684.223	70,80%	700,13%
	TOTAL (ESTADO DE GOIÁS)	1.579.173	100,00%	5.476.102	100,00%	12.265.848	100,00%	676,73%

Através dos dados acima relacionados, percebe-se que a concentração na geração de ICMS no Estado de Goiás é mais acentuada que o PIB por microrregião apontado no subcapítulo antecedente. Isso porque apenas a microrregião de Goiânia, por exemplo, foi responsável pela geração de cerca de 70,80% (setenta inteiros e oitenta centésimos por cento) do imposto em análise, representando mais que o dobro de o tributo arrecadado nas demais microrregiões do Estado.

Percebe-se também que ao longo dos anos em análise, a tendência demonstrada foi de se acentuar a referida concentração, o que se constata a partir da redução na participação do ICMS arrecadado das microrregiões que tem os menores índices de recolhimento do tributo, em detrimento da tendência de crescimento na participação do ICMS goiano das microrregiões que já eram responsáveis pelas maiores parcelas do imposto recolhido.

Dito de outra forma, percebe-se que as microrregiões que mais arrecadam ICMS passaram a recolher mais proporcionalmente analisando que as que recolhiam menos, as quais estão sendo responsáveis por uma parcela cada vez menor do imposto de circulação de mercadorias goiano.

A possível razão de tal constatação pode ser encontrada na política de incentivos fiscal-financeiro estabelecida pelo Estado de Goiás por meio do Fomentar e Produzir. Isso porque, justamente visando à diminuição das desigualdades regionais intraestadual, tais programas, conforme mencionado no capítulo anterior, apresentam maior renúncia caso o projeto

incentivado se localize em regiões tidas por prioritárias (isto é, as economicamente mais pobres e vulneráveis).

Desse modo, a comparação entre o PIB e o ICMS arrecadado por microrregião indica, descritivamente, que as políticas de renúncia fiscal goiana podem estar operando diretamente no crescimento das microrregiões menos desenvolvidas, já que nestas a carga tributária de ICMS será proporcionalmente menor.

Por fim, ainda no âmbito das finanças públicas, urge destacar a relação da evolução das receitas e despesas municipais por microrregião goiana. Essa análise descritiva se torna de fundamental importância, pois o crescimento econômico proporcionado por políticas de incentivo fiscal trazem consigo maiores custos para as regiões incentivadas, de modo que tais valores devem ser considerados na pesquisa que aqui se busca concretizar.

Dessa forma, conforme se extrai da tabela a seguir elaborada, constata-se que todas as microrregiões goianas, no período que se estende de 1998 a 2014, apresentaram melhorias na relação entre receitas e despesas municipais:

Relação entre receitas e despesas municipais por microrregião goiana									
Localidade	1998			2006			2014		
	Despesas (R\$ mil)	Receitas (R\$ mil)	Relação (rec/des)	Despesas (R\$ mil)	Receitas (R\$ mil)	Relação (rec/des)	Despesas (R\$ mil)	Receitas (R\$ mil)	Relação (rec/des)
MRG ANÁPOLIS	133.043	126.167	94,83%	402.414	429.196	106,66%	1.326.674	1.475.917	111,25%
MRG ANICUNS	43.049	40.783	94,74%	97.521	107.422	110,15%	271.562	291.508	107,34%
MRG ARAGARÇAS	20.835	18.621	89,37%	52.477	57.843	110,23%	143.058	154.354	107,90%
MRG CATALÃO	53.698	45.988	85,64%	175.540	186.074	106,00%	561.984	600.986	106,94%
MRG CERES	79.429	74.846	94,23%	194.729	212.269	109,01%	595.642	639.650	107,39%
MRG CHAPADA DOS VEADEIROS	21.418	21.015	98,12%	61.080	67.600	110,67%	163.608	181.498	110,93%
MRG ENTORNO DE BRASÍLIA	159.641	149.714	93,78%	628.037	651.132	103,68%	1.933.281	1.957.125	101,23%
MRG GOIÂNIA	632.825	583.853	92,26%	1.819.949	1.924.137	105,72%	5.247.391	5.131.296	97,79%
MRG IPORÁ	26.467	25.756	97,31%	56.993	65.149	114,31%	152.743	173.364	113,50%
MRG MEIA PONTE	161.420	121.318	75,16%	394.345	440.294	111,65%	971.529	1.007.022	103,65%
MRG PIRES DO RIO	31.078	29.119	93,70%	87.568	97.369	111,19%	248.328	273.293	110,05%
MRG PORANGATU	82.894	82.109	99,05%	243.005	249.694	102,75%	641.376	692.419	107,96%
MRG QUIRINÓPOLIS	52.788	51.163	96,92%	128.667	143.301	111,37%	375.451	401.327	106,89%
MRG RIO VERMELHO	39.179	35.664	91,03%	86.319	92.606	107,28%	242.889	244.257	100,56%
MRG SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA	32.580	30.653	94,09%	80.143	88.540	110,48%	232.826	260.022	111,68%
MRG SUDOESTE DE GOIÁS	146.361	142.653	97,47%	493.915	534.624	108,24%	1.426.517	1.577.666	110,60%
MRG VALE DO RIO DOS BOIS	75.233	54.834	72,89%	127.001	142.302	112,05%	380.654	425.409	111,76%
MRG VÃO DO PARANÁ	34.838	33.169	95,21%	87.321	92.954	106,45%	248.006	278.033	112,11%

A tabela acima exposta demonstra que no final do século XX, todas as microrregiões goianas apresentavam grave problemas de finanças públicas municipais. Isso porque, no ano de 1998, em todas elas a receita foi menor que a despesa, indicando nefasto endividamento público.

No entanto, ao longo dos anos do século XXI, tal relação apresentou considerável melhora, diante do aumento relativo das receitas frente às despesas municipais. Os fatos que justificam tal mudança podem ser variados, tais como a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000, que impôs necessárias adaptações aos municípios

brasileiros para se adequarem às normas nela estatuídas, o crescimento econômico do Estado de Goiás, conforme demonstrado neste capítulo, ou até mesmo as políticas de incentivo fiscal-financeiro, na medida em que proporcionaram possíveis avanços econômicos proporcionalmente aos gastos relativos a cada microrregião.

No entanto, para que se possa compreender de maneira mais aprofundada tal fenômeno, deve-se, agora, adentrar na análise dos índices de desenvolvimento humano de cada município goiano, de modo que todas essas mudanças financeiras e econômicas experimentadas pelo Estado de Goiás ao longo dos últimos trinta anos possam ser analisadas sob a ótica de fatores eminentemente sociais.

4.6Do Índice de Desenvolvimento dos Municípios

Para se empreender a análise proposta neste subcapítulo, relativamente ao Índice de Desenvolvimento dos Municípios (IDM) goianos, deve-se, primeiramente, compreender do que se trata tal mensurador estatístico, bem como os fatores levados em consideração para seu cálculo e as consequências que são refletidas através de seus indicadores.

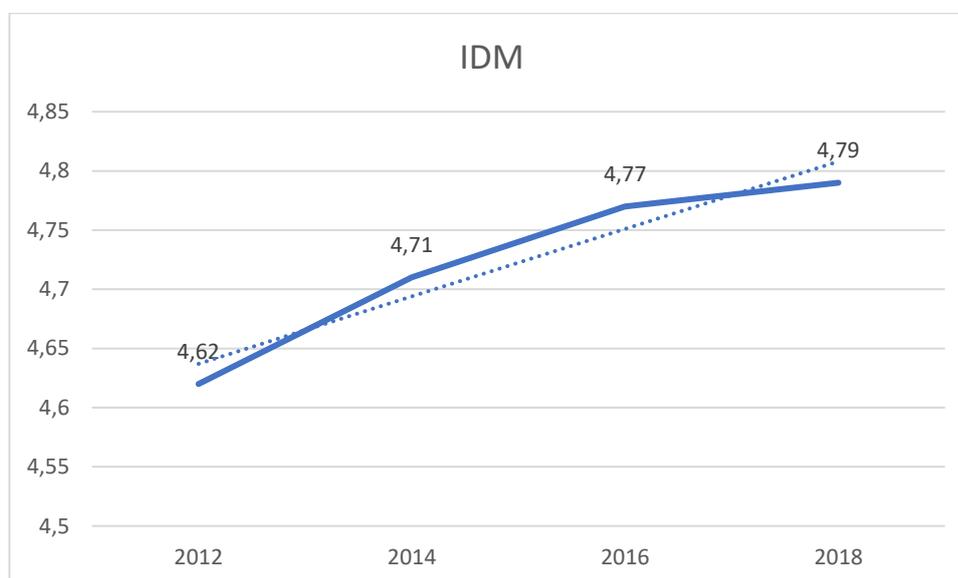
Nesse sentido, o IDM consiste em índice que traduz o desempenho dos municípios em um indicador sintético, analisando 37 (trinta e sete) indicadores agrupados em seis grupos prioritários, quais sejam, economia, trabalho, educação, segurança, infraestrutura e saúde. O IDM manifesta-se como alternativa estatística e socioeconômica ao IDH, Índice de Desenvolvimento Humano, na medida em que apresenta mais indicadores, detalhando mais os fenômenos que se busca investigar (IMB, 2019).

Ao todo, podem ser apontados as seguintes variáveis levadas em consideração para a formulação desse índice: (i) dimensão econômica: PIB per capita, valor adicionado do setor de serviços, valor adicionado do setor agropecuário, valor adicionado do setor industrial, evolução do PIB nos dois anos anteriores, recursos próprios do município na composição da receita total e equilíbrio orçamentário do município; (ii) dimensão do trabalho: empregos formais, remuneração no mercado de trabalho, nível de escolaridade dos trabalhadores e variação do número de empregos formais; (iii) dimensão da educação: atendimento educacional, infraestrutura dos prédios das escolas públicas urbanas, adequação da formação do docente e IDEB, sendo que esses quatro grupos se desdobram em nove variáveis, conforme a faixa etária dos alunos; (iv) dimensão da segurança pública: crimes contra a dignidade sexual, crimes contra a pessoa, crimes contra o patrimônio, contravenções penais e tráfico de drogas; (v) dimensão da infraestrutura: cobertura da rede geral ou pluvial de esgoto, cobertura da rede de energia

elétrica, cobertura da rede de água e cobertura da rede de telefonia fixa e internet; (vi) dimensão da saúde: leitos hospitalares na rede SUS, médicos por habitantes na rede SUS, acompanhamento pré-natal, cobertura da estratégia Saúde Família, cobertura da Estratégia Saúde da Família – Saúde Bucal, mortalidade infantil, mortalidade por causas externas e cobertura vacinal do imunobiológico pentavalente.

Dessa forma, percebe-se a complexidade e o aprofundamento assumido por tal índice, de modo que deve ser considerado para a análise do desenvolvimento socioeconômico dos municípios goianos.

Nesse contexto, o gráfico abaixo demonstra o IDM médio dos municípios goianos, nos anos de 2012, 2014, 2016 e 2018:



Pelo exposto acima, observa-se que o Índice de Desenvolvimento dos Municípios goianos vem apresentando melhor paulatina e constante, com linha de tendência indicando o contínuo crescimento desse índice. Deve-se apontar que o IDM será calculado e deverá apresentar valor que necessariamente figurará entre o intervalo que vai de 0 (zero) a 10 (dez).

A despeito do crescimento apontado, deve-se considerar que os valores do IDM goiano mantém abaixo da média, o que aponta a necessidade de constante política de desenvolvimento social e econômica no Estado.

Realizada a análise da eficácia dos programas Fomentar e Produzir, no sentido de perquirir e investigar o atendimento dos resultados propostos por tais incentivos fiscais-financeiros, adentra-se, agora, na pesquisa da eficiência e da efetividade, considerando, agora, questões relativas a meios e impactos que circundam este objeto de estudo.

A respeito das questões relativas à eficiência e à efetividade, algumas considerações devem ser pontuadas, em especial no que se refere a aspectos conceituais e práticos.

Nesse sentido, compreendem-se tanto a eficiência quanto a efetividade como espécies inseridas no gênero dimensões de desempenhos, elaboradas para se aferir e mensurar toda a complexidade que envolve a prestação ou exercício de determinada tarefa ou serviço, considerando, assim, não apenas os resultados alcançados, como também os meios gastos, os impactos e os custos envolvidos para tanto.

Dessa maneira, a eficiência consiste em uma análise de desempenho voltada para aspectos relativos aos meios utilizados para o alcance dos resultados propostos. Em outras palavras, consiste na “relação entre os produtos gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los em um determinado tempo, mantidos os padrões de qualidade” (TCU, 2010, p. 12).

Conforme se observa, a eficiência volta sua análise para questões atinentes ao processo, considerando os meios utilizados para o alcance de finalidades propostas. Por isso, a análise da eficiência pode se dar de duas maneiras distintas, quais sejam, através da minimização dos meios para a obtenção dos mesmos resultados ou mediante a otimização dos mecanismos mediadores para a obtenção de resultados mais favoráveis, quando os custos totais já estiverem previamente fixados (TCU, 2010).

No contexto dos incentivos fiscais, a eficiência é importante mensurador para se avaliar sua pertinência e adequabilidade, realizando investigações relativas à sua permanência, extinção ou alteração, considerando sempre a escassez de recursos e a ampla gama de direitos fundamentais a serem efetivados pelo poder estatal, conforme melhor delineado e aprofundado no capítulo segundo.

Na prática, um programa de incentivo tributário será eficiente caso consiga reduzir a renúncia fiscal que se propõe fazer, já que a carga tributária é justamente o meio ou o “insumo” utilizado por tal programa, sem, no entanto, reduzir os efeitos e resultados que se busca concretizar.

Nessa diapasão, tendo em vista que os objetivos lançados pelos programas Fomentar e Produzir consistem em aspectos de ordem econômica, social e até mesmo política, a análise da eficiência se voltará para a relação existente entre o custo envolvido pelo incentivo tributário (isto é, a renúncia fiscal) de um lado e o atingimento das metas propostas, de outro: o incremento da economia, o desenvolvimento do setor industrial, a geração de renda e emprego e a redução das desigualdades políticas e sociais.

Por outro lado, no que tange à efetividade, esta pode ser compreendida como espécie de dimensão de desempenho que se voltará para a análise do alcance dos resultados pretendidos, considerando os efeitos obtidos por determinada atividade ou serviço sobre uma certa população (impactos observados), bem como os efeitos que se buscavam concretizar (impactos esperados). Em suma, consiste em uma análise relativa a mudanças ocorridas na população alvo do programa em decorrência de sua execução (TCU, 2010).

Cabe salientar que a efetividade não pode ser imiscuída com a eficácia. Conforme demonstrado no capítulo supra, esta consiste em mensurador que remonta exclusivamente ao atendimento de objetivos e metas. Ao contrário, a efetividade busca avaliar o impacto do programa ou da medida em estudo, necessitando, assim, de tratamento metodológico diferenciado, já que necessidade de análise de causalidade, para que se possa concluir a respeito dos resultados obtidos caso não existisse a atividade pesquisada.

Dessa maneira, a efetividade de um programa de incentivo fiscal-financeiro irá avaliar os impactos advindos de sua adoção, considerando relações causais entre os resultados atingidos e os mecanismos utilizados. Do ponto de vista metodológico, emerge a estatística descritiva, mediante técnicas de correlação, como aparato de considerável adequação e pertinência para se aferir tal efetividade.

Compreendidos os aspetos primordiais que sustentam a eficiência e a efetividade enquanto espécies utilizadas para a mensuração de dimensão de desempenho, cabe agora discorrer, sumariamente, sobre quais as análises que serão realizadas no presente capítulo.

Inicialmente, elaborar-se-á estudo de eficiência e efetividade dos programas Fomentar e Produzir com relação a aspectos de ordem econômica. Dessa maneira, o paralelo a ser traçado considerará a renúncia tributária empreendida pelo Estado de Goiás e o crescimento econômico e industrial obtido no período pesquisado. Além disso, será elaborado estudo a respeito da alocação em cadeias produtivas sob o critério do índice de Rasmussen-Hirschman, considerando os efeitos econômicos sobre a cadeia produtiva goiana advinda do Fomentar e do Produzir. Por fim, complementando a análise do ponto de vista econômico, será traçado paralelo entre o crescimento do setor industrial goiano e a agregação de valores aos produtos industriais produzidos no Estado, aproximando, assim, os programas Fomentar e Produzir dos resultados efetivos logrados pela indústria goiana.

Em seguida, imbuído em análise de caráter político, serão traçadas análises de efetividade relativas a economia dos municípios goianos e dos programas de incentivo tributário objeto deste estudo.

Complementando a análise da eficiência e da efetividade, serão elaborados estudos estatísticos voltados para a mensuração dos custos de empregos gerados ao longo do período em estudo, aproximando, assim, a renúncia fiscal e a geração de emprego, como também para a compreensão efetiva da desigualdade regional goiana, considerando o índice de Gini, as microrregiões mais beneficiadas e outros aspectos de ordem social.

Elaboradas as considerações iniciais, passa-se agora ao estudo estatístico da eficiência e da efetividade dos programas Fomentar e Produzir no Estado de Goiás.

4.7 O crescimento econômico sob a perspectiva dos meios e dos resultados

A análise da eficiência e da efetividade dos programas Fomentar e Produzir, conforme já mencionado, necessita de estudo que aproxima a renúncia tributária experimentada pelo Estado de Goiás para a permanência de tais programas dos efeitos econômicos advindos de sua instituição e permanência.

O objetivo principal de tal aproximação consiste justamente em fornecer substrato concreto e material para indicar o custo que o crescimento econômico vivenciado pelo Estado de Goiás teve ao longo das últimas décadas, de modo que se torne possível, posteriormente, avaliar a adequabilidade do instrumento de política pública em estudo, permitindo-se, assim, elaborar mecanismos para sua melhor execução.

Para tanto, cabe pontuar que recorrer-se-á, agora, à metodologia estatístico-inferencial, considerando, sobretudo, aspectos atinentes a possíveis correlações existentes entre os fatos que se busca avaliar. Tal metodologia se mostra de suma relevância e pertinência, já que permite ir além das análises meramente descritivas, as quais indicam, exclusivamente, a descrição da realidade em estudo, não possuindo instrumentos, nem sendo seu objetivo, deve-se ressaltar, obter conclusões mais complexas, referentes aos custos, aos meios e aos impactos envolvidos relativos aos incentivos concedidos.

Assim sendo, passa-se agora à análise da eficiência e da efetividade dos programas Fomentar e Produzir no que se refere aos aspectos econômicos do Estado de Goiás.

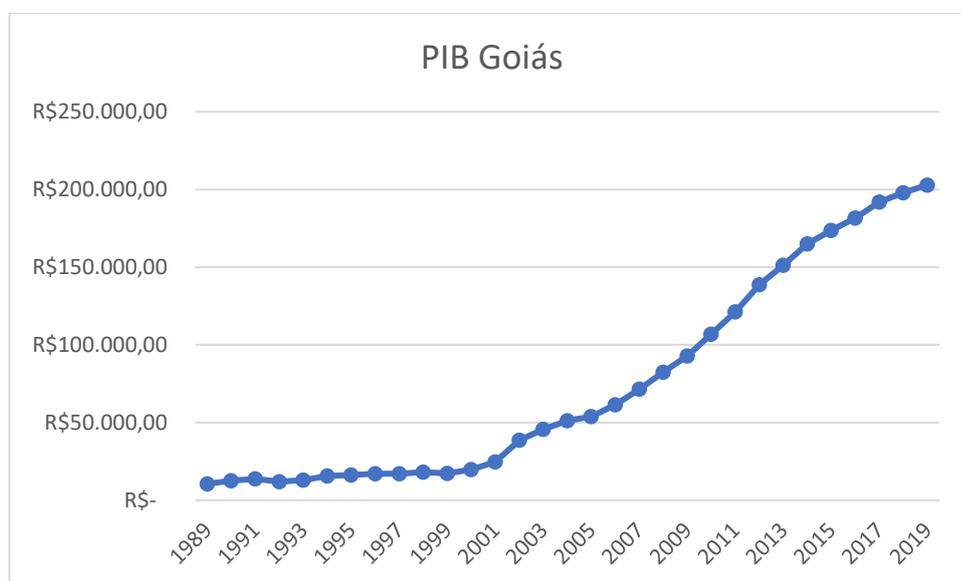
4.7.1 A renúncia de receita tributária e o crescimento econômico

A primeira dimensão de desempenho a ser explorada neste capítulo remonta à eficiência dos incentivos fiscais-financeiro do Estado de Goiás, centrando a análise no tocante à relação de custos que os programas Fomentar e Produzir apresentaram ao longo do período

em estudo, sendo eleito, neste momento, a renúncia fiscal como índice a ser considerado para a aferição da eficiência desses programas.

Dessa forma, cabe expor, inicialmente, os números que correspondem ao crescimento econômico do Estado de Goiás, em especial do setor industrial, campo que mais sofreu influência dos programas em estudo, tendo em vista seus respectivos objetivos prioritários.

Nesse sentido, conforme já delineado no capítulo anterior e, agora, apresentado sucintamente apenas para fins de introdução da análise de eficiência objetivada neste tópico, deve-se indicar que a economia goiana apresentou intenso crescimento entre a segunda metade da primeira década e primeira metade a segunda década do século XXI, de acordo com o que aponta o gráfico descritivo exposto abaixo:



Nos termos da tabela indicada a seguir, constata-se que a economia goiana, no período das três primeiras décadas em que os programas Fomentar e Produzir estiveram em vigor, conseguiu crescimento de aproximadamente 1.816,24% (um mil oitocentos e dezesseis inteiros e vinte e quatro centésimos por cento), saltando seu Produto Interno Bruto de cerca de 10 (dez) milhões de reais, ao fim da década de 1980, para alcançar a casa dos 200 (duzentos) milhões de reais no final da segunda década dos anos 2000.

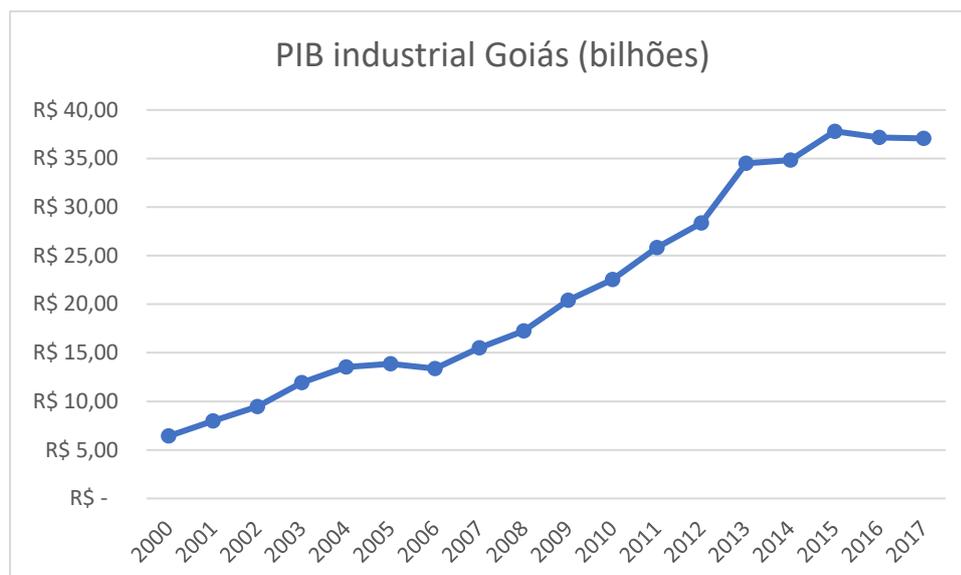
PIB Goiás (milhões)			
1989	R\$ 10.587,74	2005	R\$ 53.865,11
1990	R\$ 12.482,09	2006	R\$ 61.375,40
1991	R\$ 13.793,42	2007	R\$ 71.410,57
1992	R\$ 11.961,70	2008	R\$ 82.417,56
1993	R\$ 12.863,97	2009	R\$ 92.865,74
1994	R\$ 15.655,17	2010	R\$ 106.770,11
1995	R\$ 16.338,47	2011	R\$ 121.296,72
1996	R\$ 17.074,23	2012	R\$ 138.757,83
1997	R\$ 17.160,24	2013	R\$ 151.300,18
1998	R\$ 18.005,33	2014	R\$ 165.015,32
1999	R\$ 17.205,72	2015	R\$ 173.632,45
2000	R\$ 19.820,53	2016	R\$ 181.692,44
2001	R\$ 24.740,09	2017	R\$ 191.899,00
2002	R\$ 38.629,36	2018	R\$ 197.938,00
2003	R\$ 45.557,89	2019	R\$ 202.886,45
2004	R\$ 51.103,82		
Fonte: Intituto Mauro Borges			

Deve-se ressaltar, no entanto, que tal crescimento econômico não pode ser computado exclusivamente aos programas Fomentar e Produzir. Ao contrário, não se realiza qualquer afirmativa nesse sentido com base apenas em tais dados, diante da ausência de comprovações estatísticas, em especial de correlação, suficientes para se alcançar tal conclusão.

De todo modo, o fato é que a econômica goiana teve um crescimento na casa dos 1.800% ao longo dos últimos trinta anos, sendo que, nesse período, coincide a vigência dos programas Fomentar e Produzir. Por ora, essa é a única conclusão científica que pode ser feita.

Adentrando nos aspectos econômicos do Estado de Goiás, cabe destacar, ainda a evolução do setor industrial apresentado ao longo período em estudo.

Conforme se extrai do gráfico abaixo, o setor industrial goiano apresentou intenso crescimento ao longo dos anos que vão de 2006 a 2013, saindo seu Produtor Interno Bruto industrial da casa dos 13,36 (treze inteiros e trinta e seis centésimos) bilhões de reais para alcançar o montante de 34,5 (trinta e quatro inteiros e cinco centésimos) bilhões de reais no ano de 2013, apresentando tendência de estagnação ou crescimento em menor intensidade a partir do ano seguinte. Esse crescimento relatado indica percentual aproximado de 158,23% (cento e cinquenta e oito inteiros e vinte e três centésimos por cento) ao longo de um período de 8 (oito) anos.



Ilustrando o gráfico acima exposto, indica-se a tabela a seguir elaborada para indicar os números relativos a tal evolução do setor econômico industrial goiano.

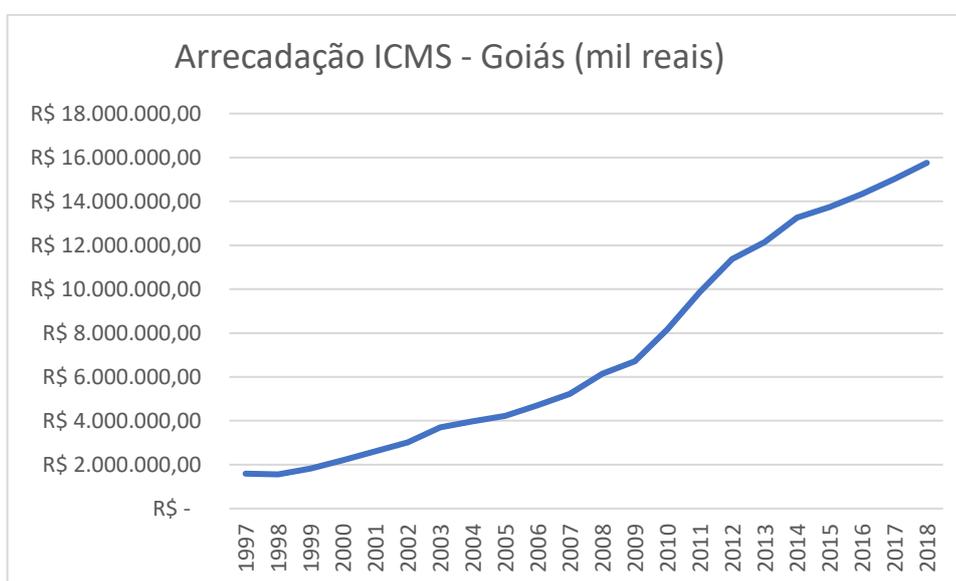
PIB industrial de Goiás (bilhões)					
2000	R\$	6,42		2009	R\$ 20,41
2001	R\$	7,99		2010	R\$ 22,54
2002	R\$	9,47		2011	R\$ 25,82
2003	R\$	11,91		2012	R\$ 28,37
2004	R\$	13,53		2013	R\$ 34,50
2005	R\$	13,87		2014	R\$ 34,82
2006	R\$	13,36		2015	R\$ 37,81
2007	R\$	15,51		2016	R\$ 37,17
2008	R\$	17,26		2017	R\$ 37,07
Fonte: Instituto Mauro Borges					

Dessa maneira, pode-se perceber que ao longo dos dezoito primeiros anos de vigência do programa Produzir, período no qual, como se sabe, o Fomentar também esteve em vigor, o setor industrial goiano apresentou crescimento aproximado de 477,14% (quatrocentos e setenta e sete inteiros e quatorze centésimos por cento), partindo de um PIB próximo 6,42 (seis inteiros e quarenta e dois centésimos) bilhões de reais no início do século e alcançando o montante de 37,07 (trinta e sete inteiros e sete centésimos) bilhões de reais em 2017.

Feitas tais considerações introdutórias, cabe agora adentrar na análise da renúncia fiscal empreendida pelo Estado de Goiás ao longo deste mesmo período, destacando-se, sobretudo, duas vertentes prioritárias: de um lado, a arrecadação tributária, e, de outro, a

renúncia fiscal, analisada a partir de três aspectos, quais sejam, a renúncia tributária total, a renúncia de ICMS relativa ao Fomentar e Produzir e a renúncia prevista nas leis de diretrizes orçamentárias do Estado de Goiás e de cada um que com este faz fronteira territorial.

Dessa forma, primeiramente, no que se refere à arrecadação tributária do Estado de Goiás, com base em dados extraídos junto ao portal do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, percebe-se que esta unidade federada apresentou o seguinte crescimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS de sua competência no período relativo aos anos de 1997 a 2018:



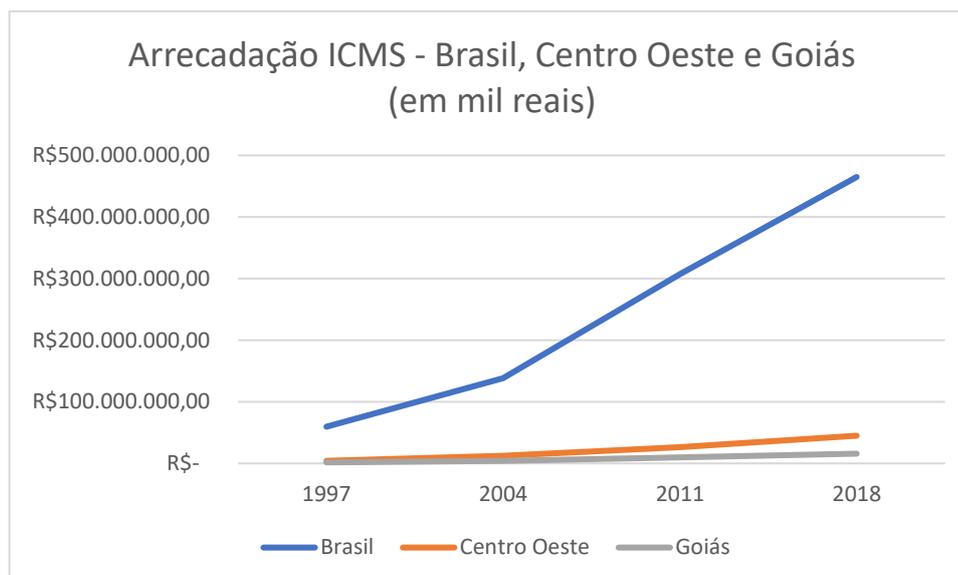
Tais valores apresentados no gráfico acima podem ser melhor observados a partir da tabela desenhada abaixo, a qual indica numericamente os valores em questão:

Arrecadação ICMS de Goiás					
Ano	Arrecadação (mil reais)		Ano	Arrecadação (mil reais)	
1997	R\$	1.587.615,00	2008	R\$	6.143.390,00
1998	R\$	1.558.742,00	2009	R\$	6.717.039,00
1999	R\$	1.830.592,00	2010	R\$	8.170.084,00
2000	R\$	2.198.112,00	2011	R\$	9.875.178,00
2001	R\$	2.615.256,00	2012	R\$	11.369.284,00
2002	R\$	3.020.439,00	2013	R\$	12.137.751,00
2003	R\$	3.698.714,00	2014	R\$	13.252.854,00
2004	R\$	3.978.086,00	2015	R\$	13.745.216,00
2005	R\$	4.223.689,00	2016	R\$	14.334.660,00
2006	R\$	4.698.622,00	2017	R\$	15.022.541,00
2007	R\$	5.230.964,00	2018	R\$	15.754.652,00
Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ					

De acordo com os dados obtidos junto ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), pode-se perceber que a arrecadação tributária de ICMS de Goiás apresentou curva similar ao crescimento econômico obtido no mesmo período, sendo o intervalo entre a segunda metade da primeira década e a primeira metade da segunda década do século XXI os anos em que esse ente federado apresentou maior crescimento em sua arrecadação fiscal.

Em números percentuais, em suma, constata-se que essa arrecadação tributária goiana cresceu aproximadamente 892,35% (oitocentos e noventa e dois inteiros e trinta e cinco centésimos por cento) ao longo do período que se estende de 1997 a 2018, saindo da casa dos 1,587 (um inteiro e quinhentos e oitenta e sete milésimos) bilhões de reais para alcançar montante de 15,754 (quinze inteiros e setecentos e cinquenta e quatro milésimos) bilhões de reais ao fim do período exposto acima.

Para que seja possível compreender se tal crescimento manifestou-se de maneira satisfatória ou não, deve empreender análise comparativa com a arrecadação tributária do Estado brasileiro. Nesse sentido, o gráfico abaixo demonstra o comportamento da arrecadação goiana de ICMS frente à região Centro Oeste, bem como em relação ao Brasil.



Em número absolutos, o gráfico acima descrito pode ser analisado por meio da tabela seguir exposta, a qual demonstra os valores de arrecadação de cada um dos três componentes escolhidos para a elaboração do gráfico em questão.

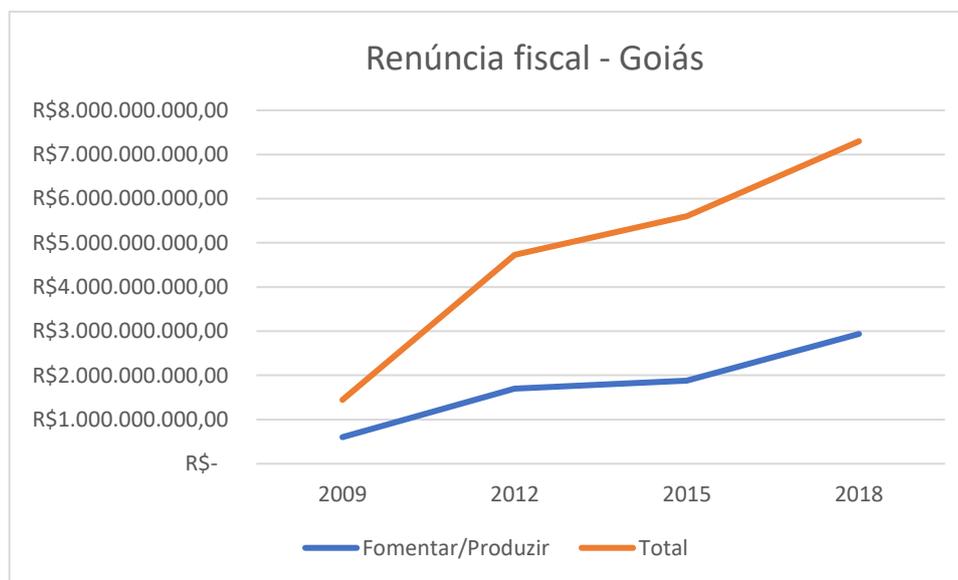
Dessa maneira, percebe-se que o crescimento da arrecadação tributária de ICMS do Estado de Goiás no período em análise, que foi de aproximadamente 892,35% (oitocentos e noventa e dois inteiros e trinta e cinco centésimos por cento), conforme já exposto acima, manifestou-se acima da variação nacional, a qual redundou ao percentual de 680,81% (seiscentos e oitenta inteiros e oitenta e um centésimos por cento), ficando, todavia, abaixo do crescimento apresentado pela região Centro Oeste, que ao longo dos 22 (vinte e dois) anos referentes a essa série histórica, cresceu cerca de 984,27% (novecentos e oitenta e quatro inteiros e vinte e sete centésimos por cento).

Arrecadação ICMS - Brasil, Centro Oeste e Goiás (em mil reais)					
Ano	1997	2004	2011	2018	Variação
<u>Brasil</u>	R\$ 59.556.755,00	R\$ 138.059.386,00	R\$ 307.373.518,00	R\$ 465.024.181,00	680,81%
<u>Centro Oeste</u>	R\$ 4.141.336,00	R\$ 12.192.227,00	R\$ 26.298.971,00	R\$ 44.903.439,00	984,27%
<u>Goiás</u>	R\$ 1.587.615,00	R\$ 3.978.086,00	R\$ 9.875.178,00	R\$ 15.754.652,00	892,35%

Compreendido o comportamento da arrecadação tributária de ICMS goiana, especialmente frente à região que se localiza, bem como diante do Estado brasileiro, adentra-se, agora, na análise referente à renúncia fiscal apresentada por Goiás. Conforme dito acima, tal estudo centrar-se-á em tripla análise: (i) renúncia tributária total, (ii) renúncia de ICMS

relativa ao Fomentar e Produzir e (iii) renúncia prevista nas leis de diretrizes orçamentárias do Estado de Goiás e de cada um dos entes federados que com este faz fronteira territorial.

Dessa maneira, a renúncia fiscal total e a advinda exclusivamente dos programas Fomentar e Produzir apresentam as seguintes curvas, dispostas no gráfico abaixo:



Para a devida compreensão de tais curvas, aponta-se a seguir os valores correspondentes ao período em análise. De tal tabela, constata-se que, assim como a arrecadação tributária de ICMS do Estado de Goiás cresceu ao longo dos anos em estudo, a renúncia também curvas com traços similares.

Renúncia fiscal - Estado de Goiás				
<u>Renúncia</u>	<u>2009</u>	<u>2012</u>	<u>2015</u>	<u>2018</u>
<u>Fomentar/Produzir</u>	R\$ 601.530.337,56	R\$ 1.696.511.006,20	R\$ 1.882.639.748,42	R\$ 2.937.344.127,67
<u>Total</u>	R\$ 1.445.672.128,49	R\$ 4.724.610.900,44	R\$ 5.602.657.956,26	R\$ 7.298.796.590,64
<u>% FomPro / Total</u>	41,61%	35,91%	33,60%	40,24%

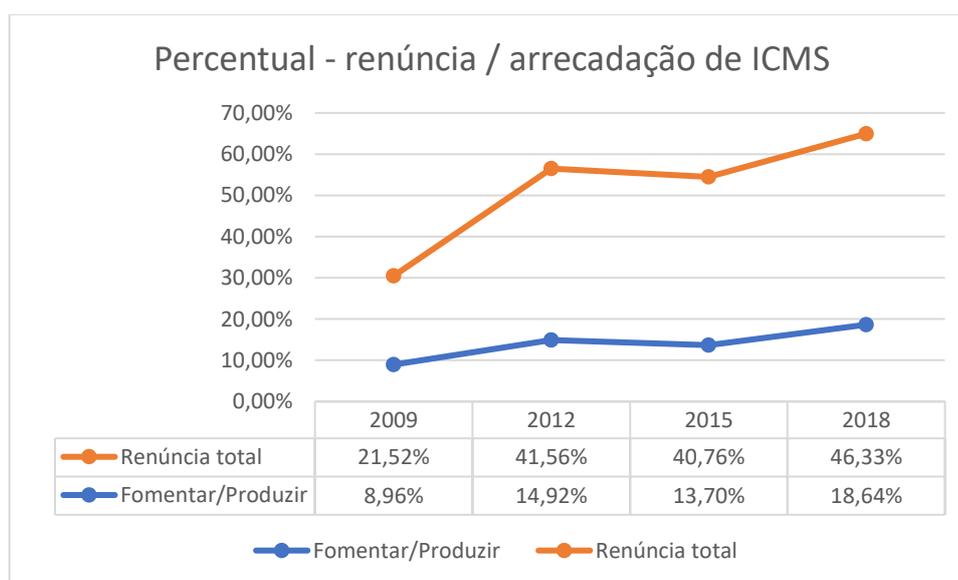
Da comparação entre os dados expostos acima, é importante destacar o percentual de renúncia fiscal oriunda exclusivamente dos programas Fomentar e Produzir. Isso porque a renúncia tributária de um ente federado pode se dar de diversos modos, conforme já tratado em capítulo anterior. Em suma, a isenção, o crédito outorgado, o crédito presumido e a redução da base de cálculo são as maneiras mais tradicionais de renúncia tributária. Ocorre que o Fomentar

e o Produzir consistem em programas que possuem natureza financeira, de modo que a renúncia em tais casos se dá através de empréstimos junto à Agência de Fomento S.A.

De todo modo, o que importa é observar que a renúncia advinda de tais programas apresenta percentual considerável no montante total que compõe a renúncia fiscal do Estado de Goiás, variando na casa dos 30 (trinta) a 40% (quarenta por cento).

A análise de eficiência que se busca realizar no presente capítulo, no entanto, necessita aproximar, justamente, a arrecadação tributária do Estado de Goiás e a renúncia empreendida pelos programas Fomentar e Produzir, de modo que seja possível inferir se tais incentivos fiscais-financeiros consistem em mecanismos de política pública eficientes no ponto de vista das finanças públicas.

Nesses termos, percebe-se que de 2009 a 2018, a renúncia fiscal advinda dos programas Fomentar e Produzir vêm apresentando crescimento se comparada com a arrecadação de ICMS pelo Estado de Goiás.



Tal constatação indica o surgimento de uma possível dependência da economia goiana aos programas Fomentar e Produzir, já que a arrecadação de ICMS sem a contrapartida da renúncia fiscal gerada por tais incentivos está, proporcionalmente, cada vez menor.

Tal fato pode ter por causa situações distintas. Em uma primeira vertente, tal circunstância analisada pode indicar possível ineficiência dos programas Fomentar e Produzir, já que, ao invés de criar maior independência da economia goiana, está proporcionando maior dependência dos incentivos fiscais para que haja o crescimento da arrecadação tributária.

Por outro lado, o cenário econômico nacional e global como um total pode apresentar as justificativas para tal situação, no sentido de que o Estado de Goiás, em um contexto de crescimento econômico menos acelerado ou até mesmo de estagnação, está necessitando dos incentivos de ICMS que possui para fazer com que a economia não entre em colapso.

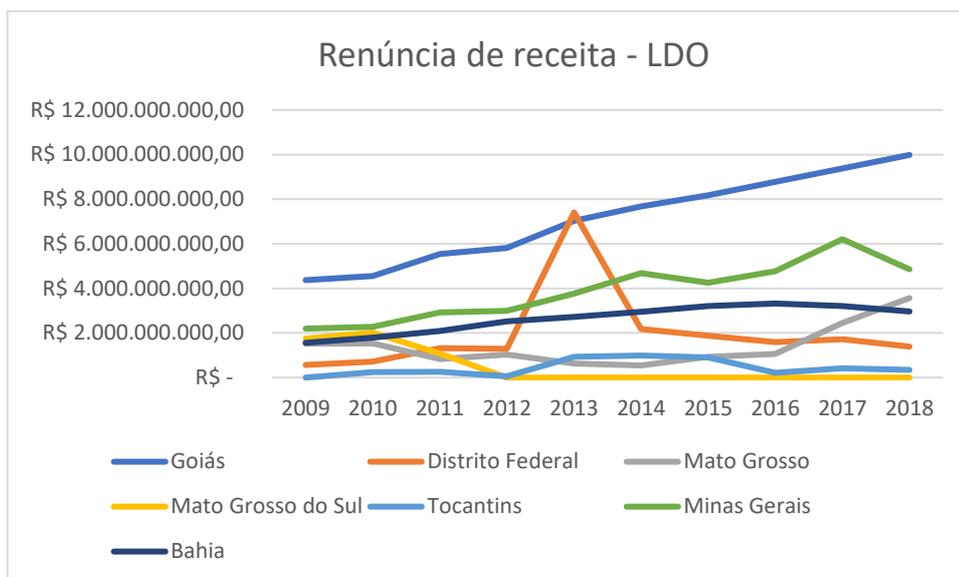
Importante destacar, ainda, o percentual da renúncia tributária total goiana frente à arrecadação do ICMS. Isso porque a renúncia em geral apresentou, em 2018, percentual de 46,33% (quarenta e seis inteiros e trinta e três centésimos por cento) frente à arrecadação do ICMS, imposto este que representa a principal fonte de receitas do Estado. Em contraposição, no ano de 2009, tal percentual era de 21,52% (vinte e um inteiros e cinquenta e dois centésimos por cento), demonstrando, assim, o elevado crescimento da renúncia fiscal frente à arrecadação.

De todo modo, o que se pode constatar, por ora, é que a renúncia de receitas, seja a advinda dos programas Fomentar e Produzir, seja a total, está crescendo no Estado de Goiás em ritmo superior à evolução da arrecadação tributária, o que pode comprometer, em demasia, a saúde financeira do Estado, que está cada vez mais renunciando do que arrecadando.

Tais dados indicam, ainda, que o cenário de maior independência da economia do Estado de Goiás frente aos incentivos fiscais-financeiros não é um objetivo que parece se aproximar. Ao contrário, diante da evolução da renúncia fiscal em análise, percebe-se o surgimento de uma maior dependência da economia goiana com relação a tais incentivos, o que também consiste em um possível indicador de ineficiência, já que o fundamento prioritário para a utilização de tal instrumento de política pública é justamente desenvolver economicamente uma região para que esta, no futuro, consiga se desenvolver de maneira independente e sem a necessidade de atuação estatal tão maciça e direta.

De todo modo é importante salientar que tais conclusões não podem ser sacramentadas desde já, tendo em vista que outros fatores devem ser levados em consideração, em especial o cenário econômico macro, tendo em vista que este também influencia diretamente no maior sucesso ou insucesso da economia estadual.

Ainda, para se encerrar a análise elaborada no presente tópico, cabe destacar a renúncia fiscal prevista nas leis de diretrizes orçamentárias dos demais entes federados que fazem fronteira com o Estado de Goiás para que seja possível comparar o comportamento da unidade da Federação em estudo, bem como a clareza e transparência nos dados que são fornecidos por cada um desses entes.



Conforme se constata da curva acima, o Estado de Goiás é a unidade federada, dentre as escolhidas para tal comparação, que mais prevê renúncia de receita em suas leis de diretrizes orçamentárias (LDO). Para a compreensão exata dos valores previstos em cada LDO em análise, indica-se a tabela a seguir, a qual expõe os valores e a respectiva lei que a prevê.

Renúncia de receita nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos Estados										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Goiás	R\$ 4.369.331.469,00	R\$ 4.555.604.634,89	R\$ 5.545.911.027,72	R\$ 5.812.431.072,76	R\$ 7.036.763.004,58	R\$ 7.676.640.032,31	R\$ 8.177.093.764,12	R\$ 8.779.076.777,83	R\$ 9.379.059.791,54	R\$ 9.983.042.805,26
LDOs	16.310/2008	16.676/2009	17.126/2010	17.393/2011	17.765/2012	18.110/2013	18.634/2014	18.979/2015	19.424/2016	19.801/2017
Distrito Federal	R\$ 565.153.523,00	R\$ 715.859.130,00	R\$ 1.320.765.041,00	R\$ 1.295.568.145,00	R\$ 7.408.231.803,00	R\$ 2.181.542.048,00	R\$ 1.870.368.929,00	R\$ 1.592.138.676,00	R\$ 1.719.871.165,00	R\$ 1.391.387.237,00
LDOs	4.179/2008	4.386/2009	4.499/2010	4.614/2011	4.895/2012	5.164/2013	5.389/2014	5.514/2015	5.695/2016	5.950/2017
Mato Grosso	R\$ 1.517.607.655,98	R\$ 1.537.804.309,49	R\$ 832.268.412,80	R\$ 1.094.982.133,03	R\$ 624.342.470,61	R\$ 542.819.699,31	R\$ 932.135.817,58	R\$ 1.060.663.897,84	R\$ 2.449.125.258,56	R\$ 3.565.724.702,14
LDOs	8.957/2008	9.424/2010	9.424/2010	9.606/2011	9.784/2012	9.970/2013	10.233/2014	10.311/2015	10.490/2016	10.571/2017
Mato Grosso do Sul	R\$ 1.744.979.734,00	R\$ 2.018.240.220,00	R\$ 1.079.678.629,00	-	-	-	-	-	-	-
LDOs	3.546/2008	3.710/2009	3.935/2010	4.059/2011	4.220/2012	4.381/2013	4.558/2014	4.700/2015	4.901/2016	5.026/2017
Tocantins	-	R\$ 245.045.631,52	R\$ 256.791.673,00	R\$ 59.718.568,00	R\$ 937.957.866,00	R\$ 988.594.398,00	R\$ 907.400.263,00	R\$ 208.529.367,00	R\$ 410.244.907,00	R\$ 342.439.418,00
LDOs	-	2.173/2009	2.408/2010	2.530/2011	2.645/2012	2.779/2013	2.923/2014	3.048/2015	3.175/2016	3.309/2017
Minas Gerais	R\$ 2.196.224.000,00	R\$ 2.280.978.000,00	R\$ 2.925.620.000,00	R\$ 2.999.843.000,00	R\$ 3.770.716.000,00	R\$ 4.688.929.000,00	R\$ 4.255.057.000,00	R\$ 4.765.737.000,00	R\$ 6.203.929.000,00	R\$ 4.860.840.000,00
LDOs	17.710/2008	18.313/2009	19.099/2010	19.573/2011	20.373/2012	20.845/2013	21.447/2014	21.969/2016	22.254/2016	22.626/2017
Bahia	R\$ 1.559.128.000,00	R\$ 1.785.298.000,00	R\$ 2.088.153.000,00	R\$ 2.522.757.000,00	R\$ 2.723.315.000,00	R\$ 2.943.130.000,00	R\$ 3.213.363.000,00	R\$ 3.322.145.000,00	R\$ 3.208.417.000,00	R\$ 2.966.031.988,00
LDOs	11.062/2008	11.482/2009	12.039/2010	12.222/2011	12.584/2012	12.834/2013	13.190/2014	13.369/2015	13.563/2016	13.727/2017

OBS.: considerando o DF os tributos de competência estadual (ICMS, IPVA, ITCD)

Dos dados acima expostos, deve-se destacar, primeiramente, a transparência das Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Goiás, as quais preveem, de fato, a renúncia de ICMS para os exercícios anteriores. Ao contrário, o Mato Grosso do Sul, por exemplo, desde a LDO de 2011 prevê que não haverá renúncia fiscal para os anos seguintes, o que consiste em mecanismo político de pouca transparência, já que, como se sabe, a renúncia é categoria ampla, abrangendo isenções, reduções de base de cálculo, créditos outorgados e programas de incentivo financeiro, de modo que se torna duvidosa a existência de um Estado membro que realmente não apresente nenhuma renúncia no tocante às suas finanças públicas.

Extraídas as informações necessárias e prioritárias para a análise que se busca realizar, cabe, por fim, empreender análise de correlação entre o possível crescimento econômico do Estado de Goiás e a renúncia de receita advinda dos programas Fomentar e Produzir. Em seguida, realizar-se-á, também, a perquirição da possível correlação entre a arrecadação de ICMS e os referidos programas de incentivo fiscal-financeiro.

Oportuno destacar, primeiramente, que a correlação indica que os valores de duas variáveis estão relacionados de alguma maneira (TRIOLA, 2015), sendo que tal relação pode ser positiva ou negativa. A correlação será positiva quando o aumento dos valores de uma variável implicarem no respectivo aumento dos valores referentes a outra variável. De modo contrário, a correlação negativa indica que as variáveis caminham em sentidos opostos, isto é, quanto maior o valor de uma, menor será o de outra.

Para se calcular a correlação, deve se utilizar o coeficiente de correlação (coeficiente r), o qual mede a força da correlação linear entre valores quantitativos emparelhados de x e y de uma amostra (TRIOLA, 2015), sendo que o valor máximo será de 1 (um positivo), indicando forte correlação positiva, enquanto o valor mínimo corresponde a -1 (um negativo), implicando em forte correlação negativa.

Por fim, cabe salientar que correlação não é sinônimo de causalidade. A despeito de o cálculo envolver a análise de uma variável em função de outra, isso não é distinto de afirmar que uma é *causa* da outra. Assim, a correlação serve para indicar que dois fenômenos apresentam comportamento semelhantes, correlacionados, porém não causais, já que a justificativa para tal comportamento pode se dar, por exemplo, pela existência de uma variável oculta que atua determinando a manifestação das outras duas (TRIOLA, 2015).

Desse modo, analisando o crescimento econômico do Estado de Goiás por meio dos valores relativos ao PIB do Estado e comparando-o, estatisticamente, com os valores referentes à renúncia fiscal-financeira advinda dos programas Fomentar e Produzir, constata-se a presença de uma correlação muito forte entre ambos os índices em estudo, tendo em vista que o coeficiente r resultou em 0,963599206, sendo que para coeficiente acima de 0,9 constata-se a presença de correlação classificada como muito forte.

Correlação - renúncia Fomentar e Produzir / PIB Goiás			
		PIB Goiás	Fomentar/Produzir
2009	R\$	92.865.743.086,07	R\$ 601.530.337,56
2012	R\$	138.757.825.027,56	R\$ 1.696.511.006,20
2015	R\$	173.632.450.237,09	R\$ 1.882.639.748,42
2018	R\$	197.938.000.000,00	R\$ 2.937.344.127,67
		r=	0,963599206

Aplicando a mesma análise estatística à renúncia oriunda do Fomentar e Produzir com a arrecadação de ICMS, constata-se que ambos os índices apresentaram correlação na casa de $r=0,967479347$, o que aponta, mais uma vez, correlação muito forte entre tais valores.

Correlação - renúncia Fomentar e Produzir / arrecadação ICMS			
		Arrecadação ICMS	Fomentar/Produzir
2009	R\$	6.717.039.000,00	R\$ 601.530.337,56
2012	R\$	11.369.284.000,00	R\$ 1.696.511.006,20
2015	R\$	13.745.216.000,00	R\$ 1.882.639.748,42
2018	R\$	15.754.652.000,00	R\$ 2.937.344.127,67
		r=	0,967479347

À vista do exposto no presente subcapítulo, percebe-se que a renúncia fiscal do Estado de Goiás é acentuada e vem apresentando contínuo crescimento, de modo que sua arrecadação tributária, proporcionalmente, possui, nos últimos anos, taxa de crescimento inferior ao apresentado por tais renúncias de receita.

Evidentemente, por todo o apresentado na parte teórica desta pesquisa, parte-se do pressuposto de que as finanças públicas não consistem em um fim em si mesmo, pouco importando, a priori, se a arrecadação tributária está maior ou menor, se a renúncia fiscal está crescendo ou diminuindo.

O cerne da análise é justamente tratar as finanças públicas de maneira funcional, como um mecanismo, de suma e ímpar relevância, para a efetividade de direitos. Toda a análise econômica e de desenvolvimento se pauta, ao fim, na tentativa de encontrar respostas a respeito da garantia e concretização de direitos legalmente previstos aos cidadãos.

Tais ponderações são importante de ser feitas para que não se adote nenhuma das alternativas situadas no extremo: o excessivo rigor na austeridade fiscal, tratando as finanças

públicas como um fim em si mesmo, ou a completa balbúrdia advinda da desconsideração da importância da responsabilidade fiscal.

O Estado, enquanto ficção jurídica criada pelo homem, existe justamente para garantir e efetivar direitos a todas as pessoas, da maneira mais ampla e irrestrita que for possível. Para tanto, como os direitos possuem custos para serem concretizados, se torna fundamental a responsabilidade fiscal e o tratamento criterioso das finanças públicas, sob pena de se invalidar e impossibilitar a garantia dos direitos mais elementares.

Portanto, por ora, pode-se afirmar que a renúncia fiscal do Estado de Goiás, inclusive no que se refere aos programas Fomentar e Produzir, está em paulatino crescimento, considerando o comportamento que a arrecadação tributária vem apresentando. Em suma, existe correlação muito forte entre a renúncia dos programas Fomentar e Produzir com a arrecadação tributária, bem como com o PIB do Estado. No entanto, a logo prazo, tal cenário pode se tornar comprometedor para a economia goiana, de modo que a política de renúncia de receita deve ser repensada e trabalhada para que se torne mais eficiente.

4.7.2 Análise da alocação em cadeias produtivas sob o critério do índice de Rasmussen-Hirschman

Seguindo na análise de desempenho dos programas Fomentar e Produzir, adentra-se, agora, no estudo da alocação em cadeias produtivas sob a ótica do índice de Rasmussen-Hirschman. Primeiramente, deve-se destacar que trata-se de fator que envolve análise relativa à efetividade do objeto de estudo, tendo em vista que leva em consideração impactos advindos de tais instrumentos de política pública sobre a economia goiana como um todo.

Nessa perspectiva, recorrer-se-á ao estudo atinente à matriz de insumo e produto (MIP), buscando encontrar as cadeias produtivas e os maiores multiplicadores de emprego, renda e encadeamento com a economia. Primeiramente, deve-se pontuar sobre o que se compreende por tal perspectiva de estudo estatístico-econômico, demonstrando suas finalidades e a aplicação na presente pesquisa. Em seguida, conferir-se-á o comportamento dos programas Fomentar e Produzir através de tal ótica fornecida pelas Ciências Econômicas.

Assim sendo, compreende-se por matriz de insumo e produto (MIP) como uma teoria econômica que busca identificar as interdependências das atividades produtivas, relacionando os insumos consumidos e o processo produtivo. Dessa maneira, possibilita-se encontrar a matriz insumo e produto de dada região, o que se torna essencial para se direcionar, de maneira eficiente e criteriosa, a economia de determinado espaço geográfico, buscando, assim, o

desenvolvimento de atividades que proporcionem multiplicação de emprego e renda em toda a cadeia produtiva, bem como esteja interligado com os demais setores produtivos existentes em dado território.

Nessa perspectiva, o Instituto Mauro Borges (IMB) elaborou, em 2008, a matriz insumo produto do Estado de Goiás, possibilitando estimar indicadores econômicos, tais como multiplicadores de emprego e renda, índices de ligações intersetoriais e a identificação de setores-chaves para esta unidade federada (IMB, 2019).

No presente momento, a análise remontará ao Índice de Rasmussen-Hirschman, centrado na análise das ligações intersetoriais e a identificação de setores-chaves para a economia de determinada região.

Tal índice atua por meio da síntese de ligações para trás e para frente das atividades produtivas, sendo de grande valia justamente por possibilitar e mensurar, respectivamente, a importância das atividades econômicas demandantes de insumos de outras atividades econômicas e também por delinear aquelas atividades que apresentam como estimuladoras do sistema de produção (IMB, 2019).

Dessa maneira, aponta-se a seguir (IMB, 2019) os índices obtidos pelo Instituto Mauro Borges no tocante à matriz de insumo produto do Estado de Goiás para cada atividade produtiva desenvolvida por este Estado membro, destacando-se, nessa seara, apenas aquelas que apresentaram índice superior a 1.

Quadro 4.2 - Estado de Goiás: Índices de ligações de Hirschman-Rasmussen – 2008

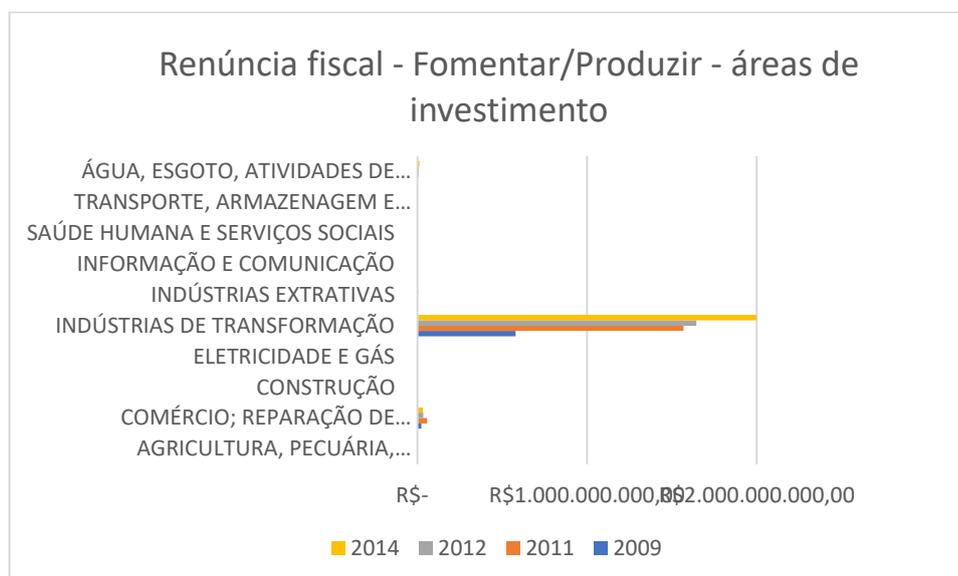
Encadeamento para trás		Encadeamento para frente	
Alimentos e bebidas	1,42	Alimentos e bebidas	2,27
Produtos químicos	1,35	Agricultura e silvicultura	2,01
Borracha e plásticos	1,27	Serviços de informação	1,89
Celulose	1,26	Produtos químicos	1,75
Maquinas e equipamentos e manutenção	1,19	Comércio e serviços de manutenção e reparação	1,61
Álcool	1,18	Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana.	1,49
Metal	1,16	Transporte, armazenagem e correio.	1,49
Jornais, revistas e discos.	1,16	Metalurgia dos não ferrosos	1,31
Metalurgia dos não ferrosos	1,09	Pecuária e pesca	1,18
Outros equipamentos de transporte	1,07	Metal	1,15
Serviços de alojamento e alimentação	1,05	Indústria extrativa	1,08
Móveis e ind. Diversas	1,05		
Refino	1,05		
Cimento e outros não metálicos	1,04		
Materiais elétricos	1,04		
Serviços de informação	1,03		
Indústria extrativa	1,02		
Madeira	1,01		

Fonte: MIP/IMB.

Diante dos dados acima expostos, percebe-se que apenas três setores da economia goiana apresentaram encadeamento para trás e para frente acima de 1, quais sejam, o gênero de alimentos e bebidas, produtos químicos e metal.

Compreendida a matriz insumo produto do Estado de Goiás, deve-se agora perquirir quais os setores que são angariados com os benefícios dos programas Fomentar e Produzir, para que seja possível realizar a análise da efetividade e dos impactos de tais incentivos sobre a matriz produtiva goiana.

Assim sendo, o gráfico a seguir exposto demonstra que a indústria de transformação é o setor da economia goiana que mais recebe os incentivos fiscais-financeiros advindos dos programas Fomentar e Produzir, concentrando em torno de 95 (noventa e cinco) a 97% (noventa e sete por cento) dos investimentos realizados.



Os dados acima expostos indicam que a renúncia fiscal advinda dos programas Fomentar e Produzir, nos anos de 2009, 2011, 2012 e 2014, corresponderam, respectivamente, a 96,08% (noventa e seis inteiros e oito centésimos por cento), 95,81% (noventa e cinco inteiros e oitenta e um centésimos por cento), 96,93% (noventa e seis inteiros e noventa e três centésimos por cento) e 97,38% (noventa e sete inteiros e trinta e oito centésimos por cento). Portanto, evidente se torna que o foco central dos programas em análise é justamente a indústria de transformação, a qual concentra a grande parte dos incentivos concedidos.

Renúncia fiscal - Fomentar/Produzir - áreas de investimento				
	<u>2009</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2014</u>
<u>AGRICULTURA, PECUÁRIA, PRODUÇÃO FLORESTAL, PESCA E AQUICULTURA</u>		R\$ 659.449,71	R\$ 1.226.555,76	R\$ 2.329.794,43
<u>COMÉRCIO; REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS</u>	R\$ 23.572.701,66	R\$ 56.558.573,80	R\$ 34.811.886,22	R\$ 32.541.672,69
<u>CONSTRUÇÃO</u>		R\$ 1.920.493,97	R\$ 2.151.228,65	R\$ 1.310.243,77
<u>ELETRICIDADE E GÁS</u>		R\$ 680.663,56	R\$ 569.395,32	R\$ 2.416.226,32
<u>INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO</u>	R\$ 577.957.635,90	R\$ 1.568.899.273,83	R\$ 1.644.397.374,45	R\$ 1.999.602.086,22
<u>INDÚSTRIAS EXTRATIVAS</u>		R\$ 2.272.002,60	R\$ 3.565.737,87	R\$ 2.315.525,44
<u>INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO</u>		R\$ 209.276,99	R\$ 609.555,09	R\$ 1.423.698,26
<u>SAÚDE HUMANA E SERVIÇOS SOCIAIS</u>		R\$ 600.867,48	R\$ 1.171.721,10	R\$ 386.225,25
<u>TRANSPORTE, ARMAZENAGEM E CORREIO</u>				R\$ 91.734,29
<u>ÁGUA, ESGOTO, ATIVIDADES DE GESTÃO DE RESÍDUOS E DESCONTAMINAÇÃO</u>		R\$ 5.745.040,31	R\$ 8.007.551,74	R\$ 10.945.862,87
TOTAL	R\$ 601.530.337,56	R\$ 1.637.545.642,25	R\$ 1.696.511.006,20	R\$ 2.053.363.069,54
<u>Participação da Indústria de transformação no total dos programas</u>	96,08%	95,81%	96,93%	97,38%

Fonte: Portal da Transparência do Estado de Goiás

Dessa maneira, compreendida (i) a matriz produtiva do Estado de Goiás e (ii) a área de concentração dos incentivos fiscais-financeiros concedidos pelos programas Fomentar e Produzir, se torna necessário, agora, investigar a estrutura da indústria de transformação para que se possa comparar com a matriz produtiva goiana, possibilitando, assim, alcançar conclusões satisfatórias a respeito da efetividade dos programas pesquisados.

Nesse sentido, com base em dados publicados pelo Instituto Mauro Borges (IMB, 2016), pode-se constatar que a indústria de transformação do Estado de Goiás é composta pelas seguintes atividades produtivas:

Estrutura da Indústria de Transformação de Goiás, por divisão e grupos de divisões, anos relacionados (%)						
Grupo de Divisões	<u>1996-97</u>	<u>2000-01</u>	<u>2004-05</u>	<u>2007-08</u>	<u>2011-12</u>	<u>2013-14</u>
Agroindústria	60,18	57,34	56,81	53,86	58,79	59,96
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	53,35	54,93	53,49	49,47	50,9	50,48
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	6,83	2,41	3,32	4,39	7,89	9,48
Produtos de base mineral	13,87	15,4	13,71	15,1	10,32	9,04
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	7,54	5,86	2,97	3,15	4,29	3,77

Metalurgia básica	4,58	7,5	7,04	8,09	3,03	3,37
Fabricação de produtos de metal - exceto máquinas e equipamentos	1,75	2,04	3,7	3,87	3	1,9
Embalagens	2,7	2,24	3,44	2,85	3,04	2,99
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	0,67	0,84	1,92	1,25	1,35	1,3
Fabricação de artigos de borracha e plástico	2,03	1,4	1,52	1,6	1,69	1,69
Indústria Tradicional	8,6	8,37	6	6,21	6,95	7,56
Fabricação de produtos têxteis	1,13	0,7	0,54	0,54	0,65	0,42
Confeção de artigos do vestuário e acessórios	5,12	3,59	2,84	2,95	3,44	4,56
Preparação de couro e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	0,89	2,4	1,43	1,42	0,98	0,82
Fabricação de produtos de madeira	0,54	0,57	0,38	0,38	0,22	0,22
Fabricação de móveis e indústrias diversas	0,92	1,12	0,86	0,91	1,5	1,54
Farmacêutica/Química	9,93	11,98	13,17	11,45	9,04	9,6
Fabricação de produtos químicos	9,93	11,98	13,17	11,45	9,04	9,6
Tratores e material de transporte	1,09	1,76	4,83	8,96	9,76	7,98
Fabricação de máquinas e equipamentos	0,55	1,2	0,62	1,7	2,88	3
Fabricação de montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	0,4	0,39	4,11	7,21	6,85	4,95
Fabricação de outros equipamentos de transporte	0,14	0,17	0,1	0,05	0,03	0,03
Outras Máquinas e Equipamentos	0,05	0,13	0,2	0,2	0,19	0,67
Fonte: Pesquisa Industrial Anual (PIA) - Empresa; IMB						

Com base nos dados acima expostos, em especial (i) na análise de encadeamento da cadeia produtiva, segundo a qual os gêneros de alimentos e bebidas, produtos químicos e metal são os que apresentaram melhores índices de interligação setorial, (ii) na constatação de que a indústria de transformação é o setor que mais recebe investimentos dos programas Fomentar e Produzir e (iii) que a industrial de transformação goiana tem como principais grupos, respectivamente, a agroindústria, os produtos de base mineral, o setor farmacêutico/químico e

a indústria tradicional, podem ser extraídas conclusões a respeito da efetividade dos programas em estudo.

Dessa maneira, urge destacar que os três gêneros que proporcionam encadeamento efetivo na matriz produtiva goiana, quais sejam, alimentício, farmacêutico e de metais, concentram a maior parte da indústria de transformação do Estado de Goiás, com cerca de 65,35% (sessenta e cinco inteiros e trinta e cinco centésimos), o que se torna um importante indicador de que os incentivos fiscais advindos do Fomentar e Produzir estão sendo bem direcionados, tendo em vista que se destinam a setores que demandam insumos e proporcionam novos consumos, gerando positivos encadeamentos na matriz goiana.

No entanto, se comparado com o início do período em estudo, isto é, no biênio 1996/1997, percebe-se que 69,61% (sessenta e nove inteiros e sessenta e um centésimos) da indústria de transformação goiana era composto pelos gêneros em comento, quais sejam, alimentício, farmacêutico e de metais.

Portanto, percebe-se que ao longo dos anos 2000, período no qual o programa Produzir foi elaborado e entrou em vigor, os setores da indústria de transformação goiana que mais geram encadeamentos positivos na matriz produtiva do Estado perderam espaço, ainda que permaneçam concentrando cerca de 2/3 de toda a produção desse tipo de indústria.

Empreendendo análise comparativa com os demais grupos e subgrupos da indústria de transformação exposta acima, percebe-se que o setor que mais obteve crescimento no mesmo período foi justamente o de tratores e material de transporte, saltando de 1,09% (um inteiro e nove centésimos por cento) para 7,98% (sete inteiros e noventa e oito centésimos por cento), com destaque para a fabricação de montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias, que iniciou o período com 0,4% (quatro décimos por cento) e findou-o em 4,95% (quatro inteiros e noventa e cinco centésimos por cento).

Os dados acima expostos permitem concluir que os programas Fomentar e Produzir proporcionaram ou auxiliaram no deslocamento da produção goiana, em especial com o crescimento da fabricação de veículos automotores em detrimento da diminuição relativa dos gêneros alimentícios, farmacêuticos e de metal.

Desse modo, tais fatores correspondem a indícios de inefetividade dos programas Fomentar e Produzir, no sentido de concederem incentivos para setores econômicos os quais não corroboram para um encadeamento satisfatório da matriz insumo produto goiana.

À vista de todo o exposto, pode-se concluir que os programas Fomentar e Produzir destinam considerável montante da renúncia fiscal que empreendem para os setores da indústria

de transformação goiana que mais corroboram para o encadeamento das atividades produtivas, a despeito de ter, no mesmo período, proporcionado relativo deslocamento de tal matriz insumo produto, destinando recursos, destacadamente, para o setor automobilístico, o que, por sua vez, corresponde em prática não recomendada por sua baixa efetividade.

4.7.3 O crescimento do setor industrial goiano sob a perspectiva da agregação de valores aos produtos industriais

Para complementar a análise de desempenho dos programas Fomentar e Produzir sob a perspectiva da eficiência e da efetividade, adentra-se agora no paralelo a ser traçado entre o crescimento do setor industrial goiano, sob a ótica da agregação de valores aos produtos industriais, com a renúncia fiscal empreendida por tais incentivos.

Primeiramente, deve-se destacar que o valor adicionado bruto, índice que será utilizado nesta análise a seguir desenvolvida, consiste em importante mecanismo para aferição econômica, sendo utilizado, inclusive, para a delimitação do Produto Interno Bruto (PIB) de dado país ou Estado membro. Explica-se.

O PIB pode ser calculado através de três maneiras: oferta, demanda ou renda, sendo que o valor encontrado deverá ser o mesmo, ainda que o método utilizado seja diferente.

Na perspectiva da demanda, o Produto Interno Bruto é calculado a partir do modelo keynesiano simples, consistindo na soma dos seguintes fatores: consumo das famílias, investimentos privados, gastos do governo e exportações, subtraindo dessa somatória os valores correspondentes às importações.

Por outro lado, no viés da renda, o PIB, tido como a preços de mercado, é obtido por meio da soma (i) dos salários (renda das famílias), (ii) do excedente operacional bruto, representando a soma dos juros (renda do capital), aluguéis (renda das instalações físicas) e lucros (renda do processo produtivo) e (iii) dos impostos indiretos, sendo subtraídos dessa conta os valores referentes aos subsídios concedidos pelo governo.

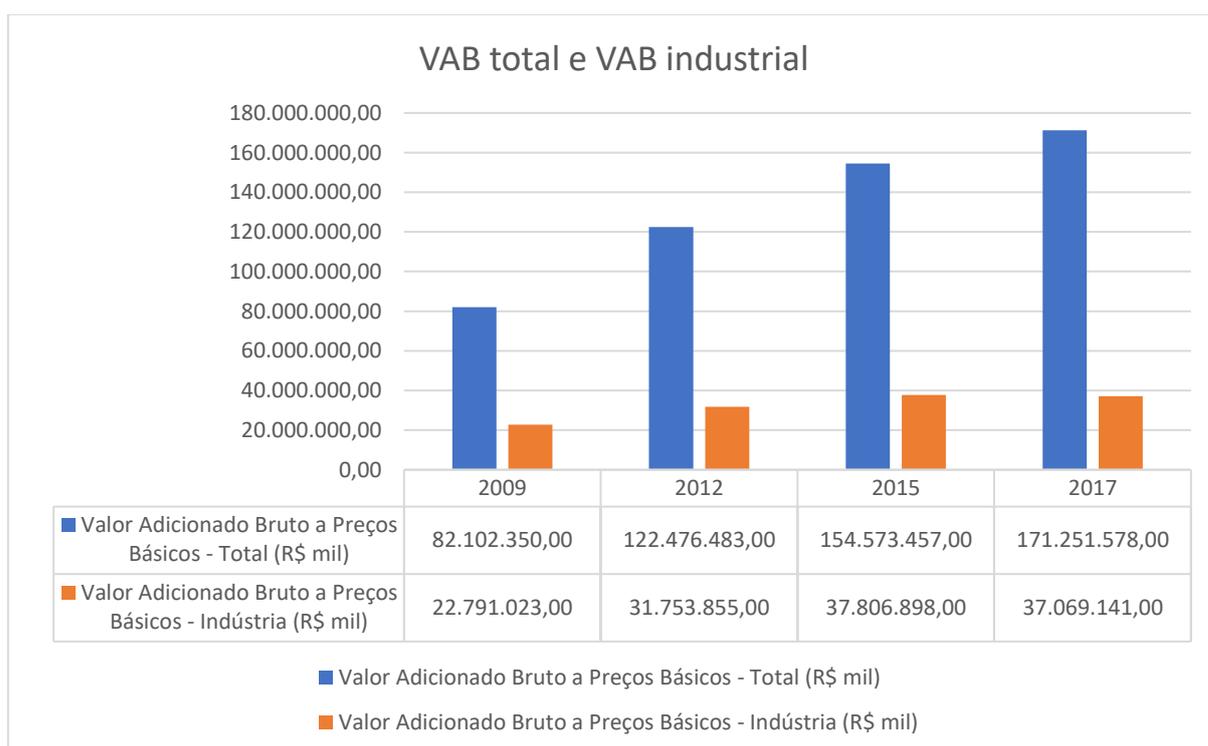
Por fim, sob a ótica da oferta, o PIB é calculado através da soma do valor adicionado por cada agente econômico na cadeia produtiva. Dessa maneira, o índice utilizado para tanto é justamente o Valor Adicionado Bruto (VAB), que é obtido justamente através da diferença entre os valores de mercadorias mais prestação de serviços de transporte (frete) e de comunicações deduzidas as entradas de mercadorias e insumos utilizados, conforme definido pelo Banco de Dados Estatísticos do Estado de Goiás no portal do Instituto Mauro Borges. Em

suma, consiste na diferença entre os valores do produto final e o intermediário em cada etapa do processo produtivo.

Dessa maneira, conforme se constata, o índice de Valor Adicionado Bruto possui considerável relevância nas discussões econômicas, posto que consiste em uma das alternativas para se obter o Produto Interno Bruto de dado Estado.

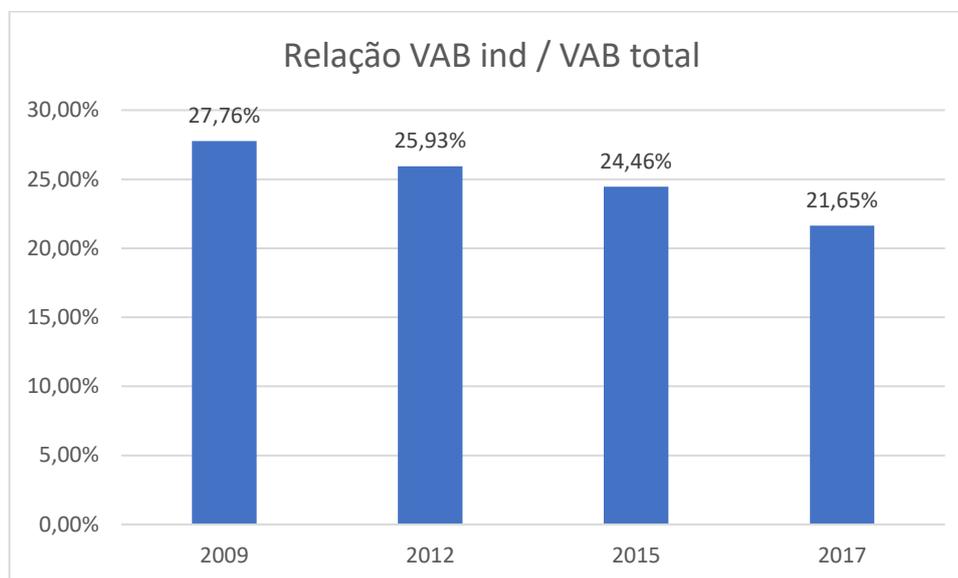
Neste presente subcapítulo, o Valor Adicionado Bruto da indústria goiana será analisada a partir da aproximação com a renúncia fiscal empreendida pelos programas Fomentar e Produzir, de modo que seja possível constatar possível correlação entre ambos os índices e encontrar a razão existente entre ambos os indicadores.

Nesse sentido, cabe inicialmente destacar a relação existente entre o Valor Adicionado Bruto do setor industrial goiano com o Valor Adicionado Bruto total do Estado de Goiás, para que se possa compreender, primeiramente, o avanço da participação da indústria na economia do referido ente federado.



Tais valores permitem constatar que a participação da indústria na economia goiana ao longo da segunda década do século XXI teve decréscimo relativo, ainda que em valores brutos a produção industrial tenha mantido o crescimento constatado desde o início dos programas de incentivo fiscal voltados para esse setor. Nesse cenário, o gráfico a seguir exposto

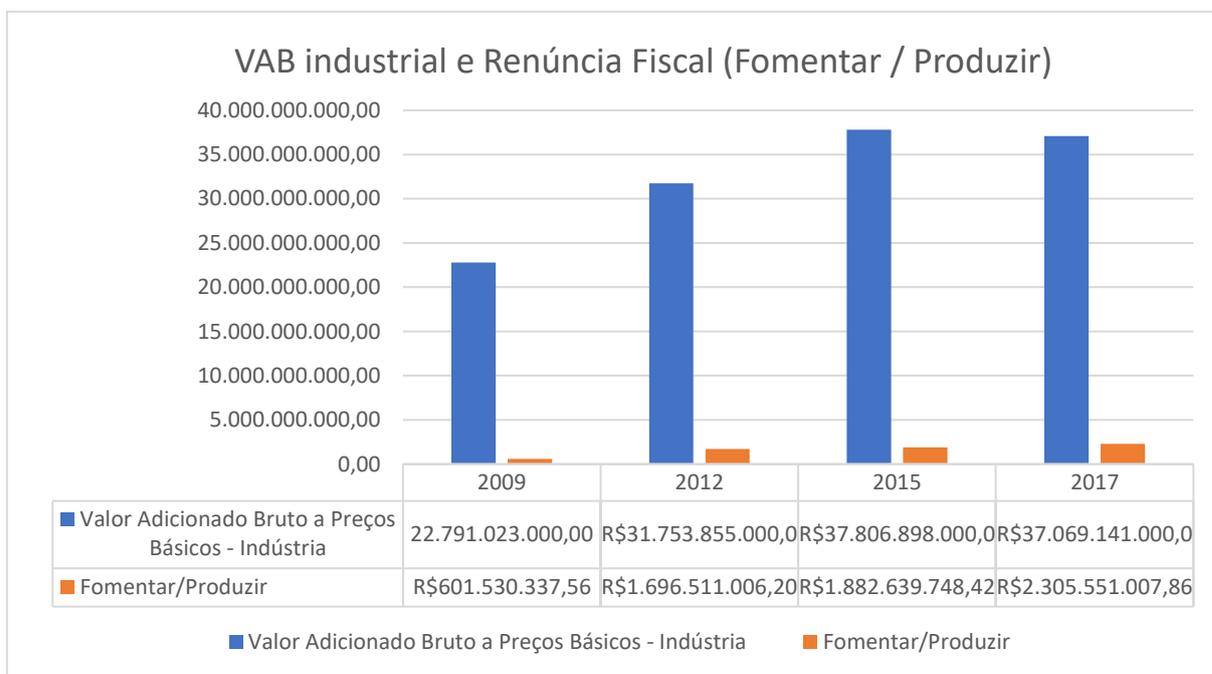
demonstra justamente o percentual do Valor Adicionado Bruto da indústria sobre o VAB total do Estado de Goiás, possibilitando, assim, confirmar a constatação acima exposta:



Cabe ressaltar que tais dados confirmam a constatação já realizada no capítulo anterior, especificamente no subcapítulo que analisou o crescimento das atividades industriais goianas. Em tal momento da pesquisa ficou evidenciado que a indústria do Estado vinha apresentando crescimento em números absolutos, todavia, a partir da segunda metade do século XXI, a participação no PIB goiano apresentou queda, em especial pelo avanço do setor de serviços. Tal resultado, aliás, não poderia ser distinto, já que o PIB, independentemente do método utilizado para seu cálculo, deve obter o mesmo resultado. Assim, o percentual de 21,65% (vinte e um inteiros e sessenta e cinco centésimos por cento) para o ano de 2017 indicado no gráfico supra é justamente o mesmo da participação da indústria no PIB goiano total do mesmo ano, conforme exposto no capítulo anterior.

Realizados apontamentos iniciais, deve-se agora buscar compreender a relação existente entre a renúncia fiscal advinda dos programas Fomentar e Produzir com o crescimento do Valor Adicionado Bruto do setor industrial goiano, para que se possa constatar, ao fim, se existe uma possível correlação entre ambos os indicadores, isto é, se o aumento da renúncia fiscal coincide com o aumento do VAB industrial, bem como se tal crescimento dos valores adicionados brutos obtidos para a indústria consistem em mera transposição de recurso público para os agentes produtivos ou se estes vêm conseguindo utilizar dos incentivos em questão para ampliarem suas produções.

Desse modo, destaca-se no gráfico a seguir o crescimento ao longo dos períodos em destaque do Valor Adicionado Bruto do setor industrial e da renúncia fiscal advinda dos programas Fomentar e Produzir, para que seja possível constatar o avanço que tais indicadores tiveram ao longo da segunda década do século XXI.



Desse modo, percebe-se que assim como o Valor Adicionado Bruto da indústria goiana cresceu ao longo do período em destaque, a renúncia fiscal dos programas Fomentar e Produzir também teve sua expansão, o que pode corresponder a uma possível correlação entre ambos os indicadores.

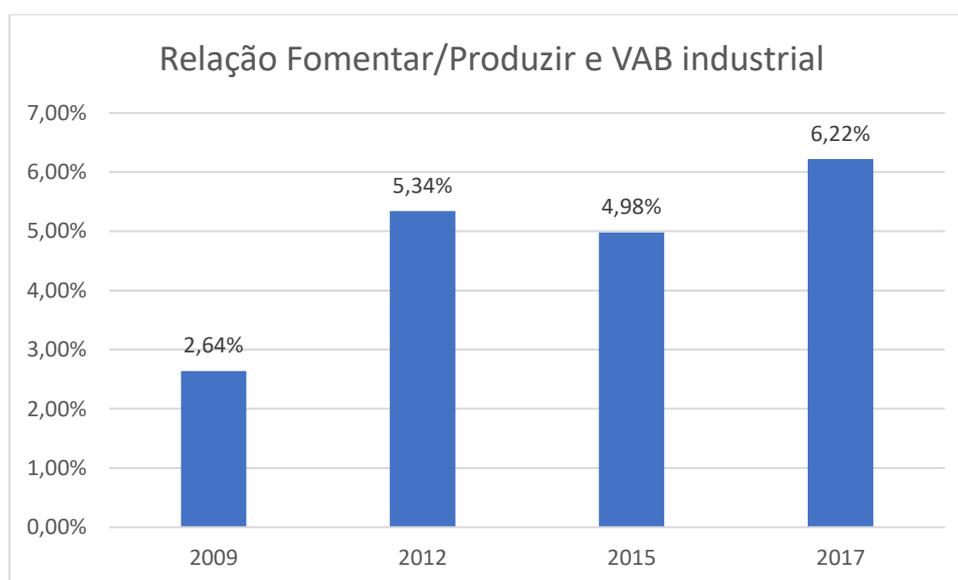
Assim, para que seja possível realizar tal afirmativa, deve-se calcular o índice de correlação entre tais valores, conforme se empreende na tabela abaixo:

Correlação - Fomentar/Produzir e VAB		
	<u>Valor Adicionado Bruto a Preços Básicos - Indústria</u>	<u>Fomentar/Produzir</u>
<u>2009</u>	R\$ 9.127.185.000,00	R\$ 601.530.337,56
<u>2012</u>	R\$ 14.076.178.000,00	R\$ 1.696.511.006,20
<u>2015</u>	R\$ 16.107.343.000,00	R\$ 1.882.639.748,42
<u>2017</u>	R\$ 19.423.016.000,00	R\$ 2.305.551.007,86
		r= 0,983556081

Portanto, pode-se concluir que a renúncia fiscal advinda dos programas Fomentar e Produzir apresentam forte correlação com o crescimento do Valor Adicionado Bruto a preços básicos da indústria goiana, o que torna um indício positivo de eficiência de tais incentivos, posto que, a despeito de a renúncia de receitas aumentar, a geração de riqueza também está aumentando, de modo que os objetivos econômicos de tais programas passam a ser efetivados.

Para que tal análise se complemente, deve-se agora investigar a relação percentual entre a renúncia fiscal entre Fomentar e Produzir com o valor adicionado bruto industrial, para que se possa concluir a respeito do fato de o crescimento da indústria goiana se processar de maneira independente ou se consiste em mera transferência de recursos do ente público para os agentes particulares.

Para tanto, recorrer-se-á à obtenção do percentual relativo ao montante renunciado pelo Fomentar e Produzir frente ao VAB industrial do Estado. No gráfico a seguir tal cálculo é obtido, com os seguintes valores:



Dessa maneira, percebe-se que a renúncia fiscal advinda dos programas em comento está crescendo proporcionalmente em relação à riqueza gerada pela indústria goiana. Conforme já constatado neste capítulo, tal resultado pode indicar uma eventual dependência das atividades industriais do Estado aos programas de incentivo fiscal-financeiro, o que, a longo prazo, pode se tornar um cenário negativo para a economia goiana.

Portanto, pode-se concluir que os programas Fomentar e Produzir consistem em mecanismos de política pública eficientes nessa perspectiva, na medida em que possuem correlação muito forte com o crescimento das atividades industriais do Estado. Por outro, a

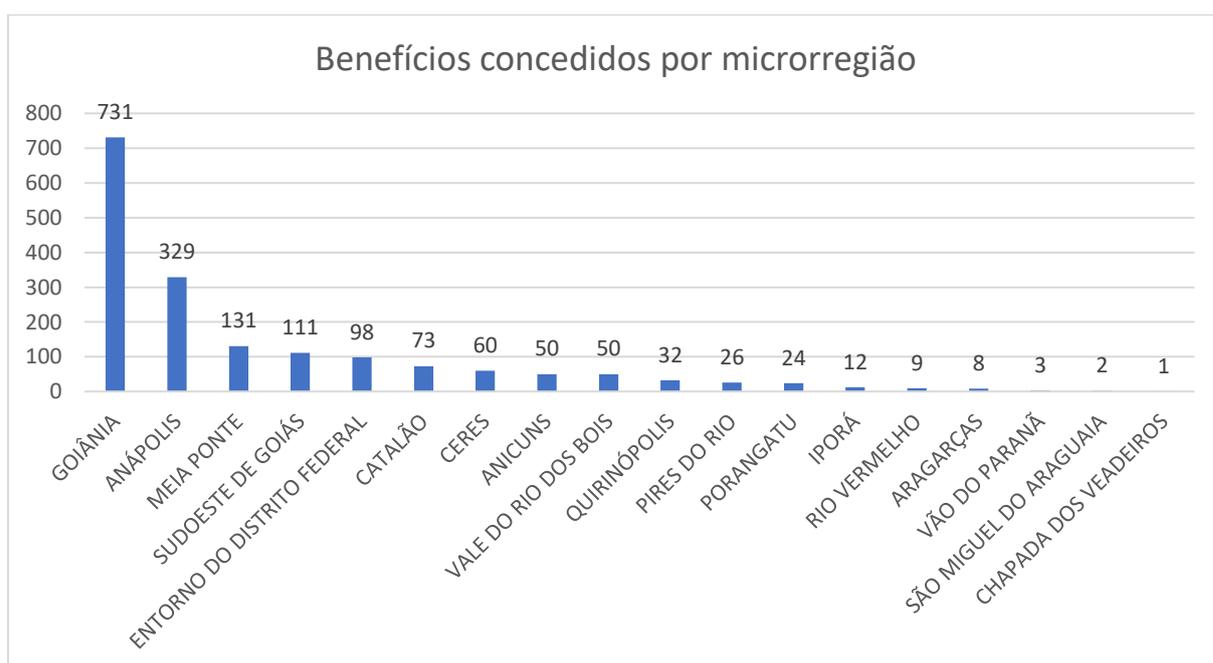
longo prazo, pode se manifestar de maneira negativa, na medida em que cria dependência para a atividade econômica goiana, criando um cenário no qual os incentivos por parte do poder público serão impreteríveis para o desenvolvimento da economia (cenário, de fato, que já era consolidado no início de tais programas, mas deve-se ressaltar que estes objetivam, justamente, alavancar a economia do Estado para que os subsídios possam ser cada vez menores, o que seria um sinal de fortalecimento econômico).

4.8 O crescimento do setor econômico e o impacto nos municípios goianos

Encerradas as análises de eficiência e efetividade dos programas Fomentar e Produzir sob a ótica prioritária da economia, realizar-se-á estudo relativo às influências políticas de tais incentivos sobre o Estado de Goiás. No caso, a pesquisa volta-se, neste momento, para analisar o crescimento do setor econômico e o impacto nos municípios goianos, consistindo, portanto, em análise da efetividade política desses programas.

Para tanto, serão analisados, primeiramente, a quantidade de benefícios concedidos por microrregião goiana. Em seguida, serão expostos os distritos agroindustriais do Estado de Goiás. Ainda, realizar-se-á comparação entre as microrregiões mais incentivadas e aquelas com maior geração de ICMS. Por fim, serão apresentadas as microrregiões com mais Termos de Acordo de Regime Especial (TAREs) ativos atualmente.

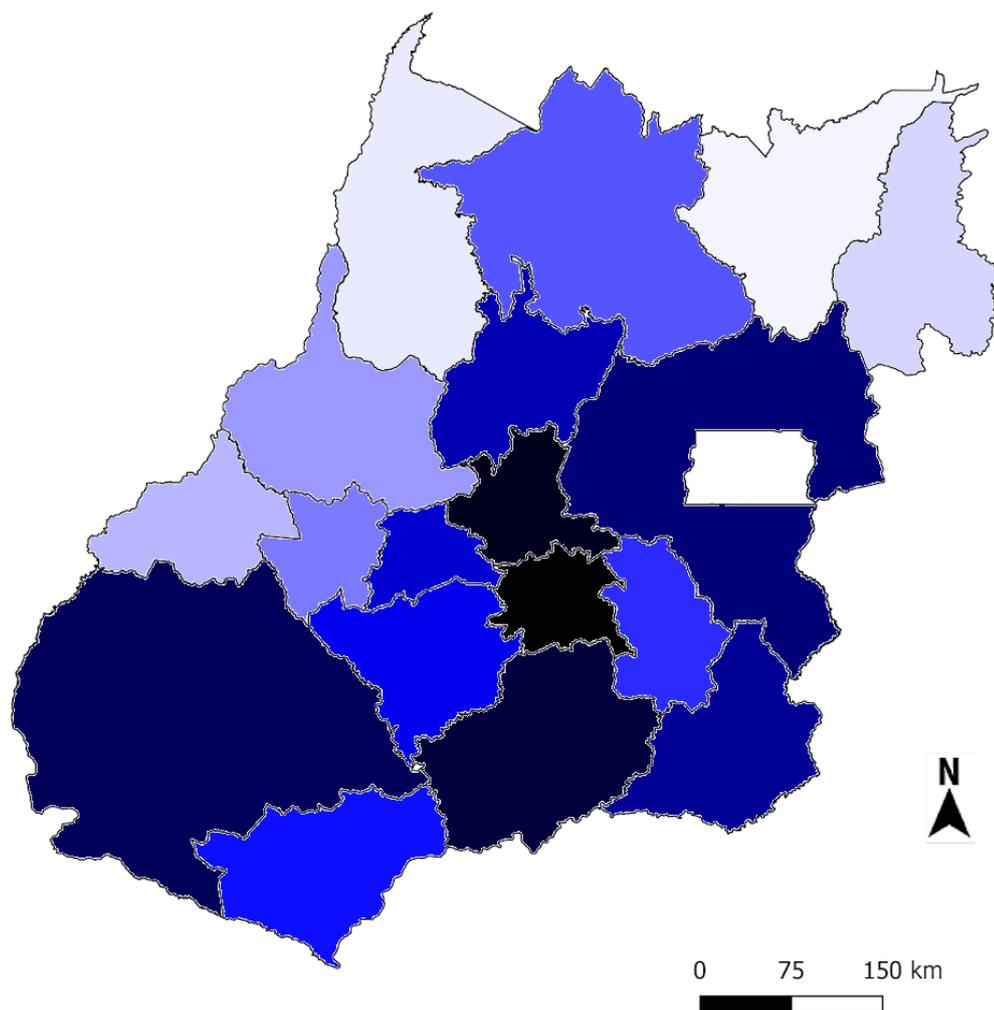
Dessa maneira, o gráfico a seguir indica a quantidade de benefícios do Fomentar e Produzir concedidos por microrregião goiana, desde a criação do primeiro.



Para a elaboração do gráfico acima, foi utilizado o número de Termos de Acordo de Regime Especial (TAREs) obtidos junto ao Portal da Transparência do Estado de Goiás. Assim sendo, percebe-se a grande concentração regional na concentração de incentivos do Fomentar e Produzir, concentrando as microrregiões de Goiânia, Anápolis, Meia Ponte e Sudoeste Goiano 74,4% (setenta e quatro inteiros e quatro décimos por cento) de todos os projetos beneficiados ao longo dos quase 30 (trinta) primeiros anos de Fomentar e Produzir (de 1990 a 2018).

Para a melhor compreensão da concentração na concessão dos benefícios em comento, o mapa de calor a seguir exposto demonstra a considerável aglomeração de projetos incentivados nas microrregiões de Goiânia e as mais próximas, sendo que aquelas localizadas no norte goiano poucos projetos de Fomentar e Produzir conseguiram obter.

TAREs por microrregião



Por ora, é importante salientar que, a despeito da existência de incentivos mais contundentes para as regiões goianas tidas como prioritárias, conforme já exposto no capítulo terceiro, ainda assim os acordos firmados, em sua grande maioria, concentram-se nas regiões Centro e Sul, sendo apenas a microrregião do Entorno do Distrito Federal, localizada na região Leste do Estado de Goiás, que foge à regra. Em suma, as regiões Noroeste e Norte poucos projetos foram efetivados, ainda que a legislação do Produzir preveja incentivos mais intensos para aqueles que buscarem desenvolver sua atividade econômica nessas localidades.

Dessa maneira, isso indica, sobretudo, que o caráter indutor das normas de incentivo fiscal-financeiro em comento não foram suficientes para lograr maiores projetos a tais regiões. Dito de outro modo, as circunstâncias fáticas e os entraves econômicos (mão de obra

qualificada, distância do mercado consumidor, infraestrutura, por exemplo) dessas localidades se sobrepõe à normatividade indutora do Fomentar e Produzir.

Deve-se ressaltar, no entanto, que compreende-se, primeiramente, a dificuldade na elaboração de uma mecanismo de política pública voltada para o desenvolvimento socioeconômico de regiões que apresentam menores graus nesse sentido. A mudança de estruturas sociais consolidadas ao longo de séculos por meio da legislação não é, de fato, exercício simples de ser feito.

Entretanto, a despeito de todas as dificuldades inerentes a tal questão, o fato é que as regiões Noroeste e Norte goianas apresentaram poucos projetos de Fomentar e Produzir. Ainda, são microrregiões que menores índices de desenvolvimento, conforme exposto no capítulo quarto. Portanto, a política pública desenvolvimentista do Estado de Goiás, seja por meio de incentivos fiscais, seja através de outros mecanismos, deve ser repensada e reestruturada, para que tais regiões possam ser atendidas de maneira mais efetivo, ainda que para isso programas e projetos específicos devam ser elaborados.

Complementando tal análise, indica-se a tabela a seguir para demonstrar que os distritos industriais do Estado de Goiás também apresentam, em geral, estruturação semelhante ao mapa de calor acima exposto, isto é, o número de empresas tende a ser maior nos distritos localizados nas regiões mais desenvolvidas desta unidade federada em estudo.

Cumpra explicitar que os distritos industriais goianos consistem em espaços afetados para o desenvolvimento de atividades produtivas e sob administração da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, CODEGO, de modo que os agentes econômicos encontraram incentivos e maior acesso ao crédito para a implementação de suas atividades em tais locais, além de serem espaços que, por conta de sua destinação específica, possuem melhores qualidades de infraestrutura e logística.

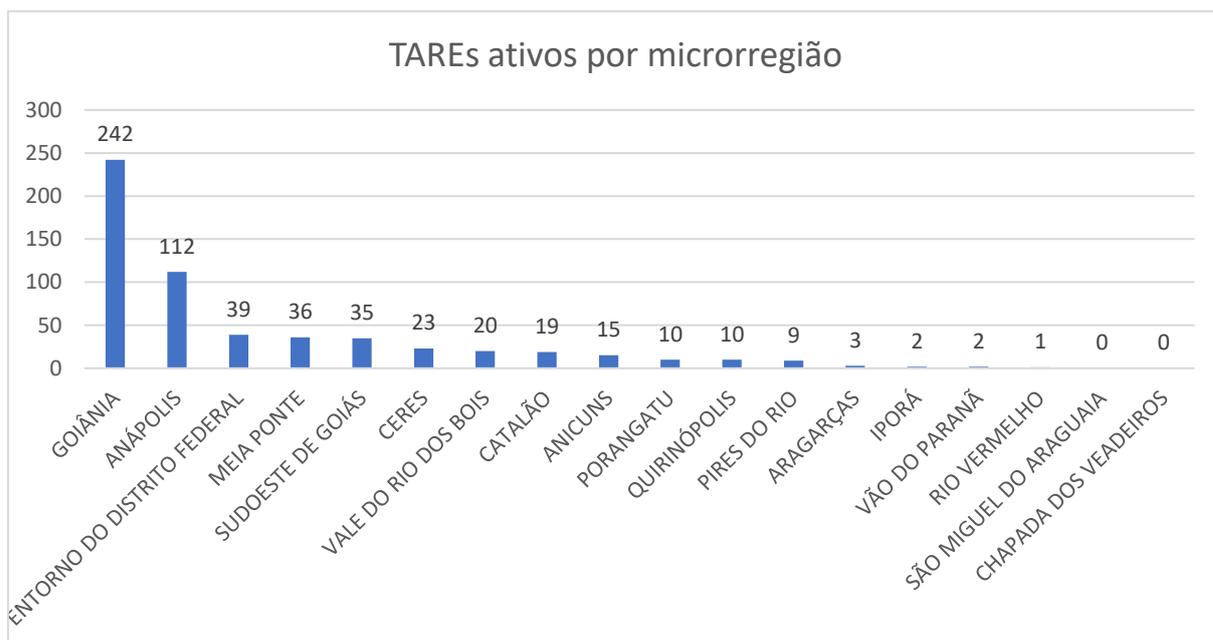
Nesse sentido, a tabela a seguir exposto, com dados relativos ao ano de 2014, indicam que a realidade de concentração produtiva nas regiões Centro-Sul goianas também se manifesta no tocante aos distritos industriais existentes nesta unidade federada.

<u>Distritos industriais sob gestão da GOIASINDUSTRIAL - Março/ 2014</u>		
<u>Distrito</u>	<u>Área (m2)</u>	<u>Nº de empresas</u>
Distrito Agroindustrial de Anápolis – DAIA	9.497.494,40	140
Distrito Agroindustrial de Aparecida de Goiânia – DAIAG	1.175.837,00	45
Distrito Minerio-Industrial de Catalão – DIMIC	2.386.220,00	36
Distrito Agroindustrial de Goianira – DAG	414.357,00	32

Distrito Agroindustrial de Senador Canedo (Polo Coureiro)	1.036.379,00	29
Distrito Agroindustrial de Itumbiara – DIAGRI	1.070.000,00	16
Distrito Agroindustrial de Uruaçu – DAUR	258.456,00	13
Distrito Agroindustrial de Orizona – DAIO	400.628,00	12
Distrito Agroindustrial de Rio Verde – DARV II	411.570,00	11
Distrito Agroindustrial de Senador Canedo (Polo Confeccionista)	176.304,00	8
Distrito Agroindustrial de Luziânia – DIAL	1.062.052,00	6
Distrito Agroindustrial de Mineiros – I -DAIM	646.000,00	6
Distrito Agroindustrial de Morrinhos – DIAM	1.466.689,00	6
Distrito Agroindustrial de Abadiânia – DAIBAB	227.370,00	5
Distrito Agroindustrial de Goianésia – DAIBAGO	316.781,00	5
Distrito Agroindustrial de Pontalina – DAP	251.700,00	5
Distrito Agroindustrial de Rio Verde – DARV I	1.113.200,00	5
Distrito Agroindustrial de Caldas Novas	387.200,00	4
Distrito Agroindustrial de Bela Vista de Goiás – DAIBV	326.700,00	3
Distrito Agroindustrial de Mineiros – II – DAIM	529.700,00	3
Distrito Agroindustrial de Porangatu – DIAP	488.000,00	3
Distrito Agroindustrial de Inhumas – DAI	456.775,00	2
Anápolis Norte	245.899,11	1
Distrito Agroindustrial de Anicuns	98.895,00	-
Distrito Agroindustrial de Cabeceiras	731.700,00	-
Distrito Agroindustrial de Ceres – DAIC	193.600,00	-
Distrito Agroindustrial de Goiás	440.440,00	-
Distrito Agroindustrial de Goiatuba – DIAGO	968.000,00	-
Distrito Agroindustrial de Jussara – DAIJU	345.400,00	-
Distrito Agroindustrial de Piracanjuba	166.933,35	-
Distrito Agroindustrial de Rubiataba	113.135,00	-
Distrito Agroindustrial de São Miguel do Araguaia – DAISMA	1.070.000,00	-
Fonte: GOIASINDUSTRIAL – Companhia de Distritos Industriais de Goiás.		
Elaboração: SEGPLAN-GO / IMB / Gerência de Sistematização e Disseminação de Informações - 2018		

Agora, devem ser apontadas as microrregiões com mais Termos de Acordo de Regime Especial (TAREs) ativos, isto é, a quantidade de empresas beneficiadas pelos programas Fomentar e Produzir em atividade e usufruindo, nos dias atuais, tais incentivos fiscais-financeiros.

Nesse cenário, os resultados obtidos permitem constatar, mais uma vez, a concentração observada acima, segunda a qual as microrregiões de Goiânia e as localizadas ao seu redor consistem, justamente, naquelas que mais possuem TAREs firmados e em atividade.



Por fim, a análise realizada neste subcapítulo, buscando compreender os programas Fomentar e Produzir sob a ótica política das microrregiões goianas, merece ser estudada também a partir do viés que busca aproximar as regiões que mais possuembenefícios ativos e aquelas que têm os melhores índices de geração de receita tributária de ICMS, para que se possa encontrar eventuais espaços geográficos em que a eficiência de tais incentivos esteja abaixo da média do restante do Estado.

Para tanto, foi elaborada a tabela abaixo, por meio da qual se constata que determinadas microrregiões, a despeito de possuírem mais benefícios de Fomentar e Produzir com status ativo, não conseguiram gerar arrecadação tributária de ICMS montante superior ao produzido por outras microrregiões as quais não tiveram a mesma quantidade de TAREs firmados e em atividade no ano de 2017.

Benefícios concedidos por microrregião / ICMS gerado por microrregião					
Posição	Microrregião	TAREs ativos	Posição	Microrregião	ICMS gerado (R\$ mil) - 2017
1º	GOIÂNIA	242	1º	GOIÂNIA	R\$ 8.684.223,00
2º	ANÁPOLIS	112	2º	ANÁPOLIS	R\$ 1.157.935,00
3º	ENTORNO DO DISTRITO FEDERAL	39	3º	SUDOESTE DE GOIÁS	R\$ 571.412,00
4º	MEIA PONTE	36	4º	ENTORNO DE BRASÍLIA	R\$ 505.960,00
5º	SUDOESTE DE GOIÁS	35	5º	CATALÃO	R\$ 369.711,00
6º	CERES	23	6º	MEIA PONTE	R\$ 338.979,00
7º	VALE DO RIO DOS BOIS	20	7º	CERES	R\$ 125.005,00
8º	CATALÃO	19	8º	VALE DO RIO DOS BOIS	R\$ 106.741,00
9º	ANICUNS	15	9º	PORANGATU	R\$ 101.127,00
10º	PORANGATU	10	10º	QUIRINÓPOLIS	R\$ 76.407,00
11º	QUIRINÓPOLIS	10	11º	SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA	R\$ 55.394,00
12º	PIRES DO RIO	9	12º	PIRES DO RIO	R\$ 44.575,00
13º	ARAGARÇAS	3	13º	ANICUNS	R\$ 36.082,00
14º	IPORÁ	2	14º	RIO VERMELHO	R\$ 32.294,00
15º	VÃO DO PARANÁ	2	15º	VÃO DO PARANÁ	R\$ 17.831,00
16º	RIO VERMELHO	1	16º	CHAPADA DOS VEADEIROS	R\$ 16.430,00
17º	SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA	0	17º	IPORÁ	R\$ 14.657,00
18º	CHAPADA DOS VEADEIROS	0	18º	ARAGARÇAS	R\$ 11.085,00

Nesse sentido, em termos concretos, constata-se que a microrregião do Entorno do Distrito Federal, a despeito de estar em terceiro no tocante ao número de programas incentivados e em atividade, encontra-se em quarto lugar em termos de ICMS gerado em 2017. No mesmo sentido, a microrregião do Meia Ponte é a quarta com mais TAREs ativos, porém a sexta com maior geração de ICMS no ano em análise. Outro exemplo digno de nota é a microrregião de Anicuns, nona com mais benefícios em atividade mas apenas a décima terceira em geração de receita de ICMS.

Por outro lado, outras microrregiões apresentam índices mais satisfatórios de arrecadação de ICMS, como é o caso do Sudoeste goiano, quinto com mais TAREs ativos mas terceiro em geração de ICMS no ano de 2017. Da mesma forma encontra-se a microrregião de Catalão, oitava em TAREs em atividade porém a quinta com maior geração de ICMS.

Evidentemente tais indicadores não servem, por si só, para se concluir a respeito da eficiência dos programas Fomentar e Produzir em cada microrregião. Como se sabe, o fato gerador do imposto utilizado para se empreender tal comparação, o ICMS, consiste na circulação de bens ou mercadorias, de modo que não se resume a atividades industriais. Assim, tendo em vista que a microrregião Sudoeste, por exemplo, tem um parque agropecuário forte e consolidado, a maior geração de ICMS de tal microrregião pode ser justificada pela presença de atividades produtivas que não usufruem dos incentivos Fomentar e Produzir, ainda que gozem de outros benefícios previstos na legislação goiana, tais como créditos outorgados e diferimentos. Do mesmo modo, a quantidade de municípios de determinada microrregião também pode influenciar na comparação empreendida acima.

Entretanto, o que se busca ressaltar é que existem diferenças sensíveis entre determinadas microrregiões goianas no tocante à arrecadação tributária e tal fator deve ser analisado na elaboração da política pública desenvolvimentista que se busca elaborar no Estado de Goiás. A questão da interligação setorial da economia consiste em um fator que não pode ser desconsiderado no planejamento de tal política pública, visando, justamente, a maior eficiência e efetividade dos incentivos fiscais concedidos pelo ente político.

De todo modo, a análise realizada no presente subcapítulo permitiu concluir que, quanto à efetividade dos programas Fomentar e Produzir, estes corroboraram para a consolidação de uma estrutura econômica em que a concentração dos meios produtivos se intensificou, a partir da maior implementação de programas beneficiados em dadas microrregiões, em geral, as mais próximas da capital, frente a outras localizadas mais ao norte e noroeste do Estado.

Ainda, é possível se concluir que, a despeito da legislação do Produzir prever normas especiais para regiões tidas como prioritárias, com caráter mais indutor que o incentivo geral de 73% (setenta e três por cento) de financiamento do ICMS devido, determinadas microrregiões goianas, diante dos entraves econômicos que possuem, não conseguiram atrair investimentos por meio do Fomentar e Produzir, o que demanda análise mais criteriosa para a elaboração de programas mais efetivos para tais setores, especialmente porque é justamente nessas localidades que se encontram os piores índices de desenvolvimento socioeconômico do Estado de Goiás, conforme constatado no capítulo anterior.

Por fim, tornou-se possível concluir também que existem dadas microrregiões goianas que apresentaram maior eficiência no tocante à geração de ICMS levando-se em consideração a quantidade de benefícios instituídos. Tal análise merece todo o aprimoramento devido para que se possa avançar na política econômica de desenvolvimento do Estado goiano.

4.9 O custo dos empregos gerados

Realizadas as análises de desempenho da eficiência e efetividade, econômica e política, dos programas Fomentar e Produzir, deve se estender agora tal observação para a perspectiva da geração de emprego e renda, tendo em vista tratar-se de um dos objetivos prioritários dos programas em comento, de acordo com as respectivas leis de regência, bem como consistirem em um dos principais aferidores sociais existentes.

Para tanto, no presente subcapítulo, a relação do Fomentar e do Produzir com a geração de emprego e renda se processará mediante a análise dos multiplicadores de emprego (IMB,

2019), bem como através da investigação a respeito dos custos relativos a cada emprego gerado sob a ótica da renúncia fiscal advinda desses programas de incentivo fiscal-financeiro.

Dessa maneira, primeiramente, no tocante à análise sob a ótica dos multiplicadores de emprego, cabe ressaltar o estudo realizado pelo Instituto Mauro Borges (IMB, 2019), abordando, com base na matriz insumo produto do Estado de Goiás, quais os setores incentivados pelos programas Fomentar e Produzir possibilitam a maior multiplicação de empregos diretos e indiretos, consistindo, portanto, em análise de efetividade, diante da busca pela compreensão dos impactos desses programas sobre toda a cadeia produtiva goiana.

Assim sendo, cabe destacar inicialmente que a metodologia utilizada pelo estudo mencionado remonta aos indicadores denominados como multiplicadores do tipo aberto, isto é, os que apresentam “como característica chave identificar somente as relações setoriais diretas e indiretas do sistema econômico” (IMB, 2019). Esse tipo de indicador se difere do modelo fechado, em que o consumo das famílias é incluído como fator endógeno do sistema econômica, o que possibilita considerar os efeitos do incremento da renda na análise realizada.

Compreendidas as informações primeiras, mostra-se a seguir a tabela que aponta os setores que apresentam maior índice de multiplicação de emprego, direto e indireto, no modelo aberto, conforme a segregação da matriz insumo produto da economia goiana em 34 (trinta e quatro) setores distintos.

Antes de se adentrar especificamente na análise dos multiplicadores de emprego no modelo aberto, deve-se remontar ao estudo realizado no subcapítulo primeiro deste capítulo, especificamente no tocante aos setores mais incentivados pelos programas Fomentar e Produzir.

Dessa maneira, conforme se constatou anteriormente, a indústria de transformação é a que mais obteve programas beneficiados pelo Fomentar e Produzir, compreendendo quase a totalidade dos incentivos advindos desses programas. Dentro da indústria de transformação, as áreas que apresentam maiores destaques consistem, justamente, no setor de alimentos e bebidas, produtos químicos e farmacêuticos, bem como a metalurgia. Deve-se ressaltar também que o setor automobilístico apresentou considerável crescimento ao longo dos anos de Produzir, indicando os efeitos advindos de tal programa.

Dessa forma, compreendido o destino dos benefícios concedidos pelo Fomentar e Produzir e analisando os multiplicadores de emprego no modelo aberto, torna-se possível compreender quais são os setores econômicos que mais podem propiciar avanços na geração de emprego e renda para o Estado de Goiás, de modo que a efetividade dos programas de

incentivo fiscal-financeiro em estudo devem levar em consideração tais aspectos para a melhoria de seus impactos e de sua eficiência.

Atividades	Multiplicador de emprego ^a					
	Direto	Rank	Indireto	Rank	Direto + Indireto	Rank
Agropecuária	26,0	12 ^a	5,0	32 ^a	31,0	13 ^a
Indústria extrativa	5,2	24 ^a	7,9	20 ^a	13,1	27 ^a
Alimentos e bebidas	3,4	29 ^a	23,9	1 ^a	27,3	18 ^a
Fumo	41,1	8 ^a	10,8	15 ^a	51,9	8 ^a
Têxtil, vestuário e couros	58,9	5 ^a	10,6	16 ^a	69,5	5 ^a
Madeira	57,6	6 ^a	11,3	14 ^a	68,9	6 ^a
Celulose	3,3	30 ^a	16,8	4 ^a	20,1	23 ^a
Jornais, revistas e discos	30,4	10 ^a	20,5	2 ^a	50,9	9 ^a
Refino	0,0	34 ^a	8,3	19 ^a	8,3	31 ^a
Alcool	11,5	19 ^a	14,3	7 ^a	25,8	19 ^a
Produtos químicos	6,9	22 ^a	16,7	5 ^a	23,6	22 ^a
Borracha e plásticos	10,5	20 ^a	18,3	3 ^a	28,8	15 ^a
Cimento e outros não metálicos	18,7	16 ^a	12,6	10 ^a	31,3	12 ^a
Aço e derivados	3,0	31 ^a	8,7	17 ^a	11,7	29 ^a
Metalurgia dos não ferrosos	4,7	26 ^a	11,3	13 ^a	16,0	25 ^a
Metal	12,1	18 ^a	12,1	12 ^a	24,2	21 ^a
Máquinas e equipamentos e manutenção	15,7	17 ^a	13,2	9 ^a	28,8	14 ^a
Máquinas p/escritórios e equip. de informática	115,5	1 ^a	5,3	31 ^a	120,8	1 ^a
Materiais elétricos	7,6	21 ^a	7,2	26 ^a	14,9	26 ^a
Eletrônico e comunicação	63,0	4 ^a	6,8	28 ^a	69,8	4 ^a
Médico hospitalar	21,0	13 ^a	3,8	33 ^a	24,8	20 ^a
Automóveis	0,1	33 ^a	7,6	22 ^a	7,7	33 ^a
Peças para veículos	1,4	32 ^a	6,7	29 ^a	8,2	32 ^a
Outros equipamentos de transporte	63,5	3 ^a	14,1	8 ^a	77,5	3 ^a
Móveis e Indústria diversas	34,2	9 ^a	15,1	6 ^a	49,3	10 ^a
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana.	4,1	27 ^a	7,3	24 ^a	11,4	30 ^a
Construção civil	28,9	11 ^a	7,6	23 ^a	36,4	11 ^a
Comércio	56,4	7 ^a	6,7	30 ^a	63,0	7 ^a
Transporte, armazenagem e correio	20,4	15 ^a	7,3	25 ^a	27,6	16 ^a
Serviços de informação	6,9	23 ^a	12,1	11 ^a	19,0	24 ^a
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	5,0	25 ^a	7,8	21 ^a	12,8	28 ^a
Atividades imobiliárias e aluguéis	4,0	28 ^a	2,2	34 ^a	6,2	34 ^a
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	20,4	14 ^a	6,9	27 ^a	27,3	17 ^a
Outros serviços(1)	70,3	2 ^a	8,6	18 ^a	78,9	2 ^a

Fonte: Matriz de insumo e produto Goiás 2008.

Elaboração: Instituto Mauro Borges

(1) Serviços Prestados principalmente as famílias e associativos, as empresas, Saúde e educação mercantis, Alojamento e alimentação e Serviços domésticos.

De acordo com o estudo acima exposto, constata-se que as atividades que mais geram multiplicação de emprego direto são a de máquinas para escritórios e equipamentos de informática, outros serviços (compreendidos os prestados às famílias e associativos, as empresas, saúde, educação mercantis, alojamento e alimentação e serviços domésticos), outros equipamentos de transporte, eletrônico e comunicação e têxtil, vestuário e couros.

Percebe-se, portanto, que as atividades que mais geram empregos diretos consistem justamente naquelas que demandam uma maior mão de obra, tendo em vista serem intensivos

de mão de obra (IMB, 2019). Essa é a realidade das atividades voltadas para a fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática e de transporte, por exemplo.

Por outro lado, as atividades que mais proporcionam multiplicação de emprego indireto são as de alimentos e bebidas, jornais, revistas e discos, borracha e plásticos, celulose e produtos químicos. A explicação de tal cenário remonta à impulsão que tais atividades conferem a outros segmentos (IMB, 2019), em especial aos fornecedores de insumo e ao comércio dos produtos intermediários e finais elaborados por tais atividades econômicas.

No somatório geral, considerando a multiplicação de emprego direto e indireto, as cinco principais atividades são a de fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática, outros serviços, outros equipamentos de transporte, eletrônico e comunicação e têxtil, vestuário e couros, o que indica a prevalência da geração de empregos diretos nessa análise.

Para comparar as dez maiores atividades incentivadas pelo Fomentar e Produzir com as dez principais atividades multiplicadoras de emprego no modelo aberto, indica-se a tabela a seguir, elaborada pelo Instituto Mauro Borges (IMB) e a Controladoria Geral do Estado (CGE), na qual as dez principais de cada ponto são expostas abaixo:

Quadro 4.1 - Relação dos dez maiores setores em volume, do programa fomentar/produzir e Multiplicador de emprego

Fomentar/Produzir	Multiplicador de emprego modelo aberto	
	Indireto	Direto+ indireto
Indústria de álcool e açúcar	Alimentos e bebidas	Máquinas p/escritórios e equip. de informática
Indústria do agronegócio	Jornais, revistas e discos	Outros serviços
Indústria de bebidas	Borracha e plásticos	Outros equipamentos de transporte
Indústria de veículos e peças	Celulose	Eletrônico e comunicação
Indústria da construção civil, mineração e máquinas	Produtos químicos	Têxtil, vestuário e couros
Indústria de carnes	Móveis e Indústria diversas	Madeira
Indústria de laticios	Alcool	Comércio
Indústria de medicamentos e produtos hospitalares	Outros equipamentos de transporte	Fumo
Indústria de produtos químicos, produtos de higiene e limpeza, papelaria, embalagens e outros	Máquinas e equipamentos e manutenção	Jornais, revistas e discos
Indústria de alimentos	Cimento e outros não metálicos	Móveis e Indústria diversas

Fonte: CGE e IMB (2017).

Dessa maneira, as conclusões que podem ser extraídas de tal estudo comparativo, indicam que as atividades mais incentivadas pelos programas Fomentar e Produzir, em geral, não se correlacionam com aquelas que mais multiplicam emprego, o que se torna um indício de baixa efetividade dos programas no tocante à geração de emprego e renda.

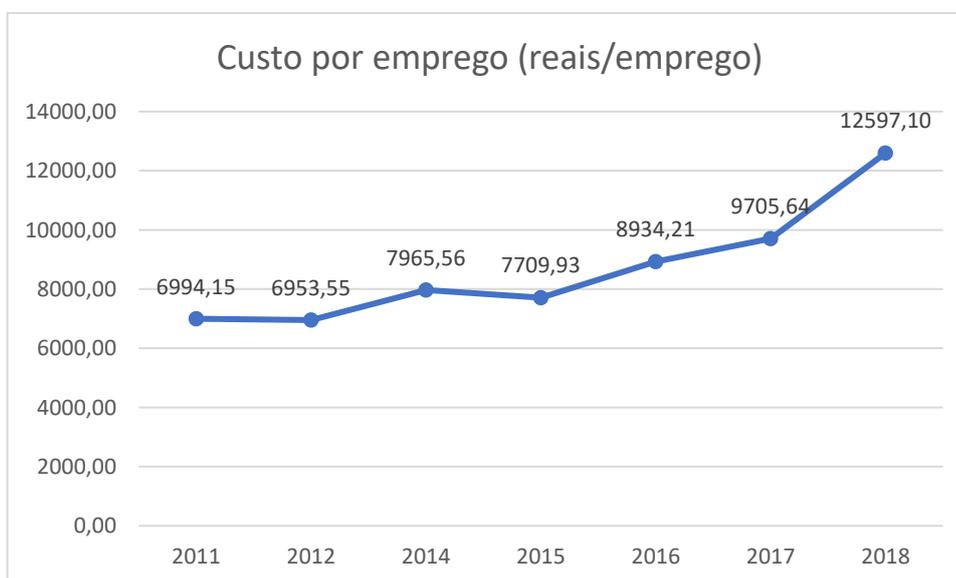
Assim, para se lograr impactos mais efetivos por meio desses incentivos fiscais-financeiros, deve-se repensar o Fomentar e Produzir também tendo como fundamento a busca pelo desenvolvimento de atividades que podem proporcionar maior geração de emprego.

Evidentemente, não se pode desconsiderar os entraves econômicos existentes no Estado, os quais podem criar barreiras mais acentuadas para o desenvolvimento de determinadas atividades, tais como a fabricação de equipamentos de informática, tida como uma das que mais multiplicam empregos direto e indireto.

Ao mesmo tempo, a análise da multiplicação de empregos deve ser realizada conjuntamente com as ligações setoriais da economia, conforme realizado neste capítulo. Isso porque, tomando como exemplo a indústria automobilística goiana, pode se constatar a existência de uma atividade que consegue multiplicar emprego de maneira satisfatória, porém apresenta baixo grau de interligação setorial com o restante da economia, de modo que, ao fim, o investimento em tal setor pode vir a ser de menor eficiência.

Para complementar o estudo dos programas Fomentar e Produzir sob a ótica do emprego e da renda, cabe agora buscar analisar a eficiência de tais incentivos aproximando o número de empregos gerados e a renúncia fiscal advinda desses programas, para que se possa mensurar o custo aproximado de cada emprego pelo viés da renúncia de receita tributária.

Dessa forma, o gráfico abaixo relaciona o custo em reais por emprego na indústria de transformação, tendo em vista que esse setor econômico concentra praticamente todos os incentivos do Fomentar e Produzir. Na elaboração do gráfico, foi considerado o número de empregos RAIS e a renúncia dos programas em estudo exclusivamente para projetos da indústria de transformação.



Para melhorar ilustrar a evolução do custo em reais dos empregos gerados pela indústria de transformação, cabe destacar a tabela abaixo, a qual aponta os valores utilizados para o cálculo da curva acima exposta.

Custo do emprego na indústria de transformação			
	<u>RAIS</u>	<u>Renúncia (Fomentar e Produzir)</u>	<u>Custo por emprego (reais/emprego)</u>
<u>2011</u>	224.316	R\$ 1.568.899.273,83	6.994,15
<u>2012</u>	236.483	R\$ 1.644.397.374,45	6.953,55
<u>2014</u>	251.031	R\$ 1.999.602.086,22	7.965,56
<u>2015</u>	238.040	R\$ 1.835.272.515,12	7.709,93
<u>2016</u>	224.819	R\$ 2.008.579.783,56	8.934,21
<u>2017</u>	229.114	R\$ 2.223.698.161,38	9.705,64
<u>2018</u>	225.741	R\$ 2.843.681.546,94	12.597,10

Fonte: IMB e Portal da Transparência

Conforme se constata das informações acima expostas, percebe-se que o custo dos empregos gerados pelas indústrias de transformação, setor mais incentivado pelos programas Fomentar e Produzir, vem apresentando paulatina evolução, sendo que no ano de 2018 representou quase o dobro do custo obtido no ano de 2011.

Tal análise não pode desconsiderar as questões econômicas macro, como se a relação entre emprego e incentivo fiscal fosse ditada apenas por esses dois binômios. Quando se adentra na análise da economia goiana em geral, percebe-se que a segunda metade do século XXI obteve consideráveis dificuldades, em especial nos anos 2014 a 2016, momento no qual, inclusive, o CAGED foi negativo, conforme já exposto no capítulo antecedente.

De todo modo, a elevação intensa do custo dos empregos gerados pela indústria de transformação é mais um indício de que os programas Fomentar e Produzir, a longo prazo, perdem eficiência, não apresentando mais os mesmos resultados satisfatórios de período antecedente.

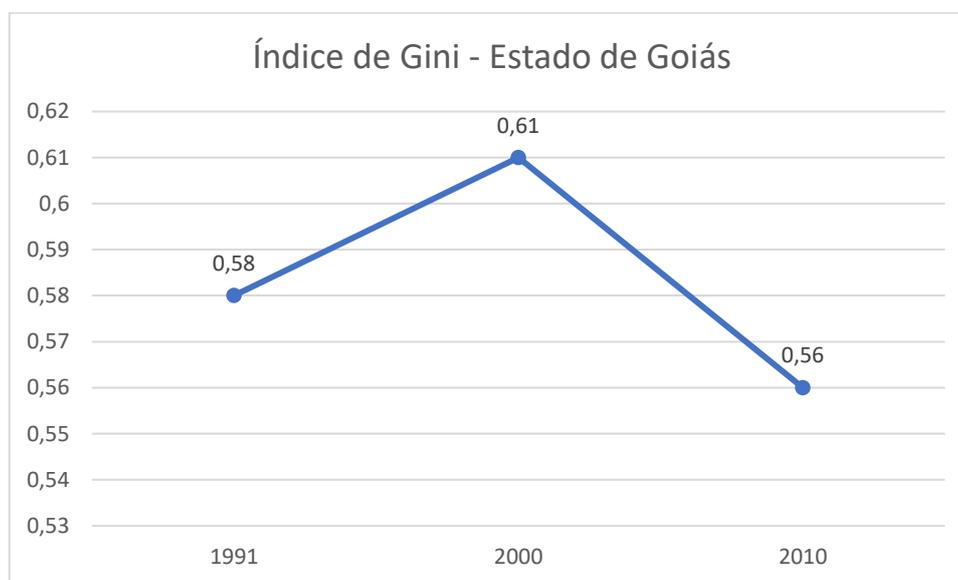
4.10 A análise da desigualdade socioeconômica goiana

Para concluir a análise da eficiência e da efetividade dos programas Fomentar e Produzir, adentra-se agora na investigação da desigualdade socioeconômica goiana, levando em consideração o Índice de Gini dos municípios goianos e do Estado de Goiás de modo geral.

Deve-se salientar que tal indicador serve para mensurar a desigualdade de determinada região. Assim, conforme definição obtida do site do Instituto Mauro Borges, pode-se afirmar

que o Índice de Gini serve para medir o grau de desigualdade na distribuição de riqueza no seio social segundo a renda domiciliar per capita. Dessa maneira, o índice em comento irá variar de 0 (zero), inexistindo desigualdade, em um cenário em que a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor, a 1 (um), quando a desigualdade é máxima, isto é, apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula.

O gráfico abaixo indica o Índice de Gini no Estado de Goiás ao longo dos anos 1990 a 2010, conforme se constata a seguir:



Nota-se, assim, que, especialmente no período coincidente com a instituição do programa Produzir, isto é, a partir dos anos 2000, o Índice de Gini obteve considerável queda, o que indica a estruturação de uma sociedade menos desigual. Tal cenário pode ser justificado, dentre outros fatores, pelos avanços econômicos obtidos na primeira década do século XXI, aliada ao crescimento vertiginoso da geração de emprego e renda, conforme restou comprovado no capítulo antecedente. Nesse sentido, é importante a divulgação do Índice de Gini do ano 2020, especialmente por conta das crises econômicas que afetaram o Estado de Goiás a partir de 2014, o que, provavelmente, interferirão no indicador em comento (e, conseqüentemente, intensificando a desigualdade social goiana).

Por ora, deve-se destacar os municípios com os piores Índices de Gini no Estado de Goiás, indicando aqueles que apresentam maiores taxas de desigualdade social, para se contrastar com os dez municípios menos desiguais no Estado. Dessa contraposição, é importante observar as microrregiões e as regiões em que se inserem tais cidades.

Índice de Gini - municípios goianos mais desiguais (2010)						
	Localidade	Microrregião	Região	1991	2000	2010
1º	Buritinópolis	Vão do Paranã	Leste Goiano	0,55	0,59	0,78
2º	Mairipotaba	Meia Ponte	Sul Goiano	0,54	0,56	0,68
3º	Alto Paraíso de Goiás	Chapada dos Veadeiros	Norte Goiano	0,59	0,61	0,66
4º	Jussara	Rio Vermelho	Noroeste Goiano	0,56	0,58	0,66
5º	Cavalcante	Chapada dos Veadeiros	Norte Goiano	0,55	0,63	0,63
6º	Flores de Goiás	Vão do Paranã	Leste Goiano	0,54	0,67	0,63
7º	São Domingos	Vão do Paranã	Leste Goiano	0,52	0,63	0,62
8º	Água Fria de Goiás	Entorno do Distrito Federal	Leste Goiano	0,5	0,63	0,61
9º	Monte Alegre de Goiás	Chapada dos Veadeiros	Norte Goiano	0,61	0,64	0,61
10º	Itarumã	Quirinópolis	Sul Goiano	0,55	0,59	0,6

Índice de Gini - municípios goianos menos desiguais (2010)						
	Localidade	Microrregião	Região	1991	2000	2010
1º	Nova América	Ceres	Centro Goiano	0,51	0,48	0,37
2º	Anhanguera	Catalão	Sul Goiano	0,49	0,46	0,39
3º	Itaguari	Anápolis	Centro Goiano	0,48	0,53	0,39
4º	Palestina de Goiás	Sudoeste de Goiás	Sul Goiano	0,47	0,54	0,39
5º	Santa Bárbara de Goiás	Anicuns	Centro Goiano	0,48	0,52	0,39
6º	Davinópolis	Catalão	Sul Goiano	0,5	0,49	0,4
7º	Nova Iguaçu de Goiás	Porangatu	Porangatu	0,59	0,63	0,4
8º	Portelândia	Sudoeste de Goiás	Sul Goiano	0,5	0,55	0,4
9º	Santa Isabel	Ceres	Centro Goiano	0,48	0,5	0,4
10º	São Luiz do Norte	Ceres	Centro Goiano	0,48	0,58	0,4

Dessa maneira, assim como nos demais critérios socioeconômicos levados em consideração nesta pesquisa, percebe-se uma tendência de as condições sociais dos municípios goianos situados nas microrregiões mais ao norte apresentarem um pior quadro, se comparadas com os municípios das cidades da região central e sul do Estado.

Tal fator deve ser levado em consideração na estipulação das políticas públicas do Estado de Goiás, em especial naquelas em que o combate à desigualdade regional apresenta-se como fundamento primeiro e norte de todo o mecanismo criado.

CAPÍTULO V - CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS DOS PROGRAMAS DE INCENTIVO FISCAL-FINANCEIRO NO ESTADO DE GOIÁS

O capítulo anterior da presente pesquisa voltou-se para a análise do desempenho dos programas Fomentar e Produzir, em especial sob a perspectiva da eficácia, eficiência e efetividade desses incentivos fiscais-financeiros. Diante de todos os resultados obtidos, tornou-se, agora, possível expor de maneira sistematizada as conclusões obtidas a respeito de tais instrumentos de política pública. Feito isso, serão realizados apontamentos dos cenários e das perspectivas que se abrem para a continuidade (ou ruptura) com tal política econômica adotada pelo Estado de Goiás ao longo das últimas décadas.

Assim sendo, o presente capítulo assentar-se-á na ideia de apresentar as respostas, da maneira mais assertiva possível, acerca dos resultados obtidos com relação aos programas em estudo. Para tanto, serão retomados alguns conceitos fundamentais apresentados nos capítulos iniciais, que servem de fundamento teórico para esta pesquisa, em especial a teoria tridimensional do direito, segunda a qual a experiência jurídica é composta e pode ser analisada sob triplo viés: fato, valor e norma.

Constatadas as conclusões a respeito do Fomentar e do Produzir, adentrar-se-á nas perspectivas que se abrem a respeito da política econômica adotada pelo Estado de Goiás ao longo dos últimos trinta anos, em especial a busca pelo desenvolvimento do seu setor industrial mediante a utilização de normas jurídicas indutoras – os incentivos fiscais-financeiros.

No contexto das perspectivas e possibilidades existentes, três alternativas podem ser citadas de imediato: uma ruptura com o Fomentar e Produzir, cessando a interferência estatal na economia goiana, deixando de maneira exclusiva aos agentes econômicos a atuação nesse setor, sendo esta uma perspectiva neoliberal; uma ruptura com tais programas, porém dessa vez adotando caminho oposto, isto é, a troca da atuação indireta e indutora do Estado por uma que represente a participação direta estatal, especialmente através da mudança dos gastos públicos indiretos (os incentivos fiscais) pelos diretos; por fim, a terceira perspectiva que se encontra, situada entre os dois extremos acima expostos, consiste justamente no melhoramento e adaptação do Fomentar e do Produzir, sendo este o caminho já adotado pelo Estado de Goiás, o qual criou, no ano de 2020, o seu novo programa de incentivo fiscal, o Pró Goiás. A respeito de tal programa, todavia, discorrer-se-á a seguir.

Feitas as considerações a respeito dos caminhos possíveis de serem trilhados pelo Estado de Goiás, realizar-se-ão os apontamentos, fundados estatisticamente nos resultados

obtidos nesta pesquisa, bem como com fulcro nos referenciais teóricos adotados por este estudo, que compreendem-se serem os mais pertinentes e adequados para a realidade socioeconômica do Estado de Goiás.

Diante da estrutura apresentada acima para o presente capítulo, adentra-se agora na análise assertiva dos resultados obtidos nos dois capítulos anteriores.

5.1 Conclusões a respeito dos programas Fomentar e Produzir sobre a realidade socioeconômica do Estado de Goiás

Constata-se que o objetivo prioritário deste estudo consiste justamente em analisar programas de incentivo fiscal-financeiro, no caso, os programas Fomentar e Produzir, sob uma perspectiva de análise que considerasse não apenas sua estrutura normativa, como também o cenário fático em que se inserem, bem como os efeitos por eles causados sobre esse mesmo cenário em que foram elaborados e executados.

Justamente em decorrência dessa análise complexa e que recorre igualmente a conhecimentos prioritariamente jurídicos/normativos assim como a questões de ordem econômica e social, buscando no estudo das políticas públicas o conhecimento necessário para que tal abordagem pudesse se concretizar, é que a teoria econômica do Direito, aliada com a análise dos direitos fundamentais e tributação, se tornaram substanciais para o êxito teórico proposto.

Em suma, a resposta acerca da eficácia, da eficiência e da efetividade dos programas Fomentar e Produzir pôde ser alcançada, ainda que, deve-se ressaltar, não se trate de assertivas únicas, exclusivas ou totalitárias, tendo em vista que o campo para o conhecimento humano se adentrar é infinito, podendo sempre ser estipuladas novas abordagens teóricas que fornecerão melhores aparatos e metodologias para a análise de objetos de pesquisa científica.

Com isso se quer dizer que as escolhas metodológicas e de abordagem realizadas, primordialmente, nos dois capítulos antecedentes, não consistem nas alternativas únicas e exclusivas para o estudo que se propôs fazer, apenas que consistem nos mecanismos mais adequados e efetivos para se encontrar as respostas a que se visam.

Portanto, de forma alguma se busca fornecer respostas peremptórias ou definitivas para o problema relativo aos incentivos fiscais-financeiros. Ao contrário, os resultados obtidos são exitosos justamente por indicarem, de maneira assertiva, porém não exclusiva, que o Fomentar e o Produzir possuem traços de eficácia, eficiência e efetividade sob determinadas óticas,

enquanto em outros aspectos urge ser melhor delineado, visando sempre, ao fim, a maior concretização de direitos, no caso, através do desenvolvimento econômico.

Por conseguinte, respondendo à problematização proposta no início desta pesquisa, pode-se afirmar que, a despeito da suposta renúncia fiscal advinda dos programas Fomentar e Produzir (suposta porque, conforme demonstrado em capítulo supra, o incentivo incide sobre o ICMS novo gerado através do processo de implementação ou expansão do estabelecimento beneficiário), tais programas conseguiram, ao longo das décadas em que estiveram em execução, cumprir os objetivos propostos pelas leis de regência, sendo, assim, eficazes sob tal perspectiva; com relação à eficiência, pode-se afirmar que em determinados âmbitos, a renúncia advinda do Fomentar e Produzir não apresentaram resultados satisfatórios, o que deve ser realçado para as devidas críticas e possíveis modificações legislativas; por fim, no que se refere à efetividade, tais programas apresentaram traços de efetividade em determinados setores, apresentando impactos negativos em outros.

Em suma, a complexa resposta obtida à problematização evidenciada nas considerações iniciais deste estudo se coaduna com a complexidade normativa, social, econômica, política e axiológica que envolve este objeto de estudo, de modo que deve ser rechaçada qualquer tentativa de desconstruir plenamente ou exaltar integralmente os programas em questão, diante da verdadeira impossibilidade de eficiência total ou ineficiência completa de programas de incentivo fiscal-financeiro.

Diante de todo o exposto, passa-se, agora, à exposição pormenorizada dos resultados obtidos dos programas Fomentar e Produzir no tocante à análise dos seguintes desempenhos: eficácia, eficiência e efetividade.

No que se refere à eficácia dos incentivos fiscais-financeiros em estudo, com base nos resultados apresentados no capítulo quarto desta pesquisa, deve-se apontar que foram feitas as seguintes abordagens: (i) análise do crescimento econômico, (ii) análise do crescimento das atividades industriais, (iii) aumento do emprego e da renda, (iv) análise da participação do Estado de Goiás na economia nacional, (v) crescimento econômico das microrregiões goianas, (vi) análise das finanças públicas e (vii) análise do Índice de Desenvolvimento dos Municípios do Estado de Goiás.

Assim sendo, o primeiro resultado obtido da pesquisa realizada foi no sentido de que os programas Fomentar e Produzir foram eficazes no sentido de contribuírem ou terem participado do crescimento econômico do Estado de Goiás ao longo das décadas de 1990 e das duas primeiras do século XXI, período no qual o Produto Interno Bruto goiano saltou de cerca

de 12 (doze) bilhões de reais para a casa dos 200 (duzentos) bilhões de reais, representando uma elevação de quase 1.600% (mil e seiscentos por cento) ao longo desse período.

Adentrando na segunda análise de eficácia pretendida, especificamente no que se refere ao crescimento do setor industrial goiano, algumas conclusões puderam ser obtidas. A primeira delas remonta ao fato de que os programas Fomentar e Produzir foram eficazes no sentido de terem contribuído para o crescimento do Produto Interno Bruto industrial goiano, o qual passou de cerca de 6,42 (seis inteiros e quarenta e dois centésimos) bilhões de reais no ano 2000 para a casa dos 37 (trinta e sete) bilhões de reais no ano de 2017. Concomitantemente, pôde-se constatar que ao longo dos anos de 1990 a 2018 o Estado de Goiás cerca 1751 (um mil setecentos e cinquenta e um) benefícios a título de Fomentar e Produzir. Ainda, pôde-se observar que a participação da indústria na composição do Produto Interno Bruto goiano ao longo dos anos de 2002 a 2017 caiu de 23,9% (vinte e três inteiros e nove décimos por cento) para 21,6% (vinte e um inteiros e seis décimos por cento), tendo perdido espaço para o setor de serviços, ainda que o crescimento das atividades industriais tenha se dado de maneira real.

O terceiro aspecto que merece ser destacado remonta ao aumento do emprego e da renda dos cidadãos goianos. Através da análise da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), foi possível constatar que ao longo os anos de 1999 a 2018 os programas Fomentar e Produzir foram eficazes, na maior parte do tempo, para a geração e manutenção de empregos, a despeito de no triênio 2014/15/16 o CAGED industrial ter sido negativo no Estado de Goiás após décadas de saldo positivo. Em suma, pôde-se constatar que no período em análise de fato houve, em geral, crescimento do número de empregos no Estado de Goiás.

O quarto ponto observado no capítulo atinente à eficácia dos programas em estudo remonta à desigualdade econômica regional do país. Nesse sentido, tais programas foram eficazes no sentido de terem contribuído para o aumento da participação do Estado de Goiás no PIB brasileiro, saindo de 2,6% (dois inteiros e seis décimos por cento) em 2002 e alcançando por três anos consecutivos (2014 a 2016) o percentual de 2,9% (dois inteiros e nove décimos por cento). Em decorrência disso, a unidade federada em estudo ostenta a posição de nona maior economia do país. Já no tocante à análise da desigualdade intrarregional, pôde-se constatar que os programas Fomentar e Produzir não obtiveram eficácia, tendo em vista que houve maior concentração de riqueza nas microrregiões que já eram as mais desenvolvidas do ponto de vista econômico no início do século.

O quinto aspecto de eficácia analisado determinou que as finanças públicas municipais no período em análise apresentaram melhorias no sentido de se contrastar as receitas e as despesas públicas. No entanto, tal fator não pode ser justificado diretamente pelas políticas de incentivo fiscal estudadas nesta pesquisa. Assim, por ora, no âmbito das finanças municipais, restou constatada a eficácia do Fomentar e do Produzir no que se refere ao aumento da arrecadação de ICMS em cada microrregião goiana, a despeito de, por outro lado, ficar evidenciada também o crescimento na concentração de geração de impostos a determinadas microrregiões do Estado, corroborando, assim, com a ineficácia no tocante ao aumento da desigualdade intrarregional do país.

Por fim, o último critério considerado na análise de eficácia se refere ao Índice de Desenvolvimento dos Municípios (IDM). Por meio deste restou comprovado que ao longo da segunda metade do século XXI tal indicador apontou a evolução do desenvolvimento dos municípios goianos, saltando de 4,62 no ano de 2012 para 4,79 em 2018. A despeito de tal crescimento, o índice encontra-se ainda abaixo da metade, o que indica que a política de desenvolvimento social e econômica do Estado deve persistir.

No tocante à eficiência do Fomentar e Produzir, analisada ao longo do capítulo quinto, as abordagens empreendidas consistiram em: (i) comparação entre a renúncia de receita tributária e o crescimento econômico, (ii) compreensão da relação entre os programas em estudo e o valor adicionado bruto do setor industrial e (iii) o custo dos empregos gerados.

Dessa maneira, a primeira aferição de eficiência dos programas Fomentar e Produzir indica a existência de correlação em grau muito forte entre a renúncia fiscal advinda dos programas Fomentar e Produzir e o crescimento econômico do Estado de Goiás, bem como com relação à arrecadação tributária de ICMS. A despeito desse sinal positivo quanto à eficiência dos programas Fomentar e Produzir, já que o aumento da renúncia está sendo acompanhada de crescimento econômico e na maior geração de impostos, deve-se ponderar que o aumento do percentual relativo de renúncia de ICMS oriunda desses programas frente à arrecadação tributária desse mesmo imposto indica a construção de uma possível dependência econômica do Estado de Goiás com relação a tais incentivos fiscais-financeiros, o que se torna um cenário negativo, especialmente se analisado a longo prazo.

Com relação à relação existente entre a renúncia fiscal advinda do Fomentar e do Produzir e o valor adicionado bruto da indústria goiana, pode-se constatar a existência de correlação muito forte entre o aumento da renúncia de ICMS e o crescimento da agregação de valores pelo setor industrial, de modo que conclui-se que os programas em análise são eficientes

nesse sentido. Todavia, cabe salientar, mais uma vez, a possível dependência de tais incentivos a longo prazo, posto que o percentual relativo de renúncia e Valor Adicionado Bruto vem aumentando ao longo dos anos.

A última análise de eficiência realizada indica que o custo dos empregos gerados pela indústria de transformação, setor mais estimulado pela concessão de incentivos do Fomentar e Produzir, vem apresentando paulatino crescimento, o que se torna indício de menor eficiência desses programas com o decorrer dos anos, ainda que se considere os fatores econômicos externos a eles.

Por fim, quanto à efetividade dos programas ora estudados, pode-se constatar que as análises fundaram-se nas seguintes abordagens: (i) análise da alocação em cadeias produtivas sob o critério do Índice de Rasmussen-Hirschman, (ii) o crescimento econômico e o impacto nos municípios goianos, (iii) os indicadores de multiplicadores de emprego e (iv) a análise da desigualdade socioeconômica goiana.

Conforme dito acima, o primeiro critério de efetividade dos programas Fomentar e Produzir utilizado diz respeito às ligações intersetoriais provocadas por tais programas, isto é, se as atividades produtivas mais incentivadas correspondem a setores da economia que apresentam ligações mais intensas para trás e para frente da cadeia, consumindo maiores insumos ou gerando mais produtos para revenda, respectivamente. Em suma, o intuito de tal análise é compreender se as atividades que estão sendo beneficiadas pelo Fomentar e Produzir são efetivas, no sentido de causarem impactos positivos na economia goiana em geral, reverberando e estimulando tanto os agentes econômicos situadas anteriormente como aqueles posicionados posteriormente na cadeia produtiva.

Nesse sentido, pôde-se constatar impacto positivo com relação às principais atividades econômicas componentes da matriz de insumo produto goiana, porém restou constatada também baixa efetividade no tocante ao investimento considerável em atividades com baixa interligação setorial, como é o caso da fabricação de veículos automotores. Neste aspecto, o Fomentar e o Produzir não se desenvolvem de maneira tão efetiva como poderia.

A segunda relação de efetividade abordada refere-se ao impacto do Fomentar e do Produzir sobre as microrregiões goianas, especificamente no tocante às áreas que mais obtiveram a concessão desses benefícios. Nessa análise, pôde-se ser concluído que tais programas apresentam baixa efetividade, tendo em vista que a distribuição de incentivos ocorre de maneira demasiadamente concentrada, corroborando para a consolidação da desigualdade intrarregional goiana. Ademais, pôde-se concluir também que determinadas microrregiões, a

despeito de apresentarem maior quantidade de benefícios concedidos, geraram receita de ICMS menor que outras com menos incentivos firmados. Assim, em tais circunstâncias, urge se perquirir individualmente os motivos que levaram a tal cenário, para que se possa compreender a existência de possível menor eficiência do Fomentar e do Produzir em determinadas microrregiões goianas.

Com relação à abordagem relativa aos multiplicadores de emprego, sejam eles diretos ou indiretos, pôde-se concluir que os programas Fomentar e Produzir apresentaram baixa efetividade no tocante à geração de emprego, tendo em vista que as principais atividades incentivadas consistem naquelas que não apresentam correspondência com as áreas produtivas que mais multiplicam emprego direto e indireto.

Ao fim, no tocante à efetividade do Fomentar e do Produzir sob a ótica do Índice de Gini, é possível afirmar que tais programas vêm contribuindo para a construção de uma sociedade menos desigual, diante do decréscimo de tal indicador ao longo do período em análise. Por outro lado, constata-se, mais uma vez, que os piores indicadores do Índice de Gini correspondem a municípios situados nas microrregiões menos desenvolvidas economicamente, reforçando a tese de que a política econômica do Estado, seja por meio dos incentivos fiscais-financeiros, seja através de instrumentos outros, deve se voltar para tal cenário.

Salienta-se que tais resultados obtidos nesta pesquisa encontram-se coadunados com o inquérito civil público instaurado pelo Ministério Público do Estado de Goiás e com o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Incentivos Fiscais realizado pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, conforme pode-se constatar da Portaria n. 01/2020 expedida pela 53ª Promotoria de Justiça de Goiânia¹¹.

¹¹ A Assembleia Legislativa do Estado de Goiás encaminhou ao Ministério Público o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Incentivos Fiscais em que se destacam os seguintes objetos de investigação: (...) d) graves deficiências na fiscalização e na execução dos programas FOMENTAR e PRODUZIR, tais como, (i) agravamento das desigualdades regionais, (ii) baixa geração de empregos em comparação com o alto montante de incentivos fiscais concedido, (iii) má escolha dos setores da economia beneficiados pelos programas (e.g., setor de fabricação de automóveis), (iv) beneficiários continuam gozando incentivos fiscais mesmo descumprindo normas dos programas, inclusive em relação à regularidade fiscal, ambiental (CE-GO, art. 132, § 4º), com a seguridade social (CF, art. 195, § 3º) e não discriminação com o trabalhador (CE-GO, art. 136, § 2º), (v) aprovação de projetos de viabilidade econômico-financeira sem detalhamento suficiente para fiscalização da contrapartida ou com estimativa exagerada de ICMS a ser recolhido, (vi) ausência e/ou ineficiência da fiscalização do cumprimento das contrapartidas dos beneficiários, (vii) falhas na instrução dos processos administrativos (divergência de conteúdo de documentos, ausência de documentos originais, etc) e (viii) ausência de transparência e controle informatizado dos programas; (...) g) alto custo anual médio de emprego, chamando a atenção desta CPI (três) grupos de empresas, nos quais cada emprego custou uma média anual: (i) entre R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); (ii) entre R\$ 1.000.000,01 (um milhão de reais e um centavo) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); (iii) superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) (...).

5.2 A remodelagem dos programas de incentivo fiscal de ICMS

Diante da ausência de liderança e protagonismo por parte do governo federal, bem como frente à ausência de uma política pública coordenada de desenvolvimento regional, somado, ainda, às dificuldades financeiras vivenciadas pelos Estados membros brasileiros, o que restringe as possibilidades de investimentos por parte do Poder Público, constata-se que a adoção dos incentivos fiscais e financeiros continuará sendo instrumento utilizado em um futuro, ao menos, de curto / médio prazo.

Isso porque, a despeito das críticas que podem e devem ser feitas aos programas de incentivo fiscal, principalmente a ausência de uma coordenação federal para o problema da desigualdade regional, o que resulta na adoção difusa de incentivos de ICMS pelos Estados membros, ocasionando perda global de arrecadação tributária (diante da natureza de imposto sobre o consumo que tais incentivos apresenta), na prática observa-se que os entes federados se veem com poucos instrumentos jurídicos e políticos que efetivamente corroborem para a atração de investimentos privados em seus territórios.

Nesse sentido, os fundos constitucionais, tanto de participação dos Estados (Fundo de Partição dos Estados - FPE), quanto os de fomento das regiões brasileiras (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO), não se mostram mecanismos suficientes para as necessidades públicas dos Estados brasileiros.

Ademais, o fomento aos investimentos privados pela via exclusiva de créditos públicos favorecidos obtidos junto aos bancos públicos de desenvolvimento também não conseguem suprir, por si só, a demanda de tais Estados.

Dessa forma, tendo em vista que os incentivos fiscais e financeiros atuam sobre a receita pública, e não sobre a despesa, de modo que os entes federados não apresentam gastos diretos para sua instituição, observa-se que, dentre os mecanismos jurídico-políticos existentes, os incentivos tributários persistem sendo alternativa factível, viável e efetiva de ser utilizada, a despeito de todas as críticas que devem ser feitas, especialmente por conferirem autonomia aos Estados federados, em um contexto de ausência de uma política pública efetiva de desenvolvimento regional.

Assim, constata-se que o caminho concreto a ser seguido deverá ser o constante e paulatina análise, controle, fiscalização e crítica aos incentivos fiscais e financeiros concedidos, de modo que se possa aprimorá-los sempre que possível, conforme as necessidades reais e regionais, bem como diante da constatação de eventuais perdas de eficiência e efetividade.

Nesse contexto, o Estado de Goiás, em 03 de junho de 2020 promulgou a Lei Estadual n. 20.787/2020, criando o Pró Goiás, novo programa de incentivo fiscal voltado para o desenvolvimento industrial da economia goiana.

Assim, para que se realize completa análise da possível remodelagem a ser construída, iniciar-se-á a partir da compreensão do programa Pró Goiás, em vigência desde o mês de junho de 2020, apontando críticas ao novo modelo assumido pelo Estado, de modo que, ao fim, se estabeleça os apontamentos críticos finais encontrados por esta pesquisa.

5.2.1 O novo programa de incentivo fiscal goiano: Pró Goiás

Após a duração de vinte anos do Produzir, o Estado de Goiás estabeleceu seu novo programa de incentivo fiscal, o Pró Goiás, por meio da Lei Estadual n. 20.787, de 03 de junho de 2020. Tal programa foi elaborado com fundamento em três critérios prioritários, quais sejam, o alinhamento à Lei Complementar n. 160/2017, a busca pela maior desburocratização dos incentivos fiscais e o combate à insegurança jurídica nesse setor.

Primeiramente, antes de se adentrar na análise exclusiva do programa Pró Goiás, deve-se ponderar a respeito de tipologias prioritárias no atual debate do direito administrativo.

Assim, oportuno destacar desde já que a presente pesquisa assenta-se fundamentalmente na concepção de tipo e conceito suscitada pela doutrina tributária especializada, segunda a qual a acepção conferida ao termo tipo deve ser tratada como “a descrição de características habituais que costumam comumente ocorrer, devendo ser analisadas em conjunto” (ÁVLIA, 2018, p. 12), de modo que tal expressão se limita a descrever propriedades típicas que constantemente são observadas, não sendo, todavia, tais propriedades necessárias e suficientes para a verificação do tipo.

Ao contrário, o termo conceito traz a ideia de propriedades necessárias e suficientes para sua verificação, no sentido de que sem determinada propriedade o conceito não se manifesta, do mesmo que com tais propriedades o conceito se confirma (ÁVILA, 2018, p. 11). A consequência disso é que, ao contrário da concepção de tipo, o conceito será composto por estruturas rígidas, limitadas e exaustivas.

Neste estudo tal distinção se torna necessária porque a concepção que se tem dos termos discricionariedade, conceito jurídico indeterminado e accountability é tipológica, de modo que os elementos estruturantes de tais expressões são fluidos, ilimitados e exemplificativos, para que se possa compreender o fenômeno dos incentivos fiscais de maneira mais apropriada.

Assim, cabe ressaltar a respeito da discricionariedade que esta se manifestará nas hipóteses em que o poder da Administração puder adotar a solução casuística com base em critérios de oportunidade, conveniência, justiça e equidade, diante da ausência de definição conceitual por parte do legislador (DI PIETRO, 2016, p. 254). Deve-se, no entanto, pontuar que tal perspectiva da discricionariedade não pressupõe que o poder é ilimitado; ao contrário, a liberdade de atuação do administrador público encontrará limitação traçada pela lei.

Nesse contexto emerge a compreensão tipológica de conceito jurídico indeterminado. Este surge no debate jurídico a partir da teoria dos motivos determinantes, a qual limitava a discricionariedade administrativa na medida em que possibilitava ao Poder Judiciário o exame da legalidade dos motivos suscitados pelo administrador (DI PIETRO, 2012, p. 3).

A consequência disso foi o exame da constatação dos fatos, seguida, posteriormente, da qualificação jurídica dos fatos apresentados na motivação pelo administrador público. Com isso, tornou-se possível o exame dos conceitos jurídicos indeterminados, termos com sentidos amplos e abertos, eminentemente tipológicos, sendo compreendido, em suma, como a outorga de discricionariedade à Administração Pública (DI PIETRO, 2012, p. 10). De todo modo, na medida em que se concedia ao Poder Judiciário o exame dos conceitos jurídicos indeterminados utilizados pelo administrador público, houve a natural redução da discricionariedade administrativa, passando esta a conviver com maiores limitações e controle.

Do outro lado da perspectiva da atuação do administrador público, momento no qual se encontra a manifestação da discricionariedade e da concretização e preenchimento de conceitos jurídicos indeterminados, apresenta-se a ideia de accountability, voltada, sobretudo, para a ideia de prestação de contas, responsabilização (MARQUES NETO, 2010, p. 2).

Deve-se ressaltar que o poder discricionário é prerrogativa fundamental para o Estado Social Democrático de Direito que se constrói. Isso porque somente através da liberdade de atuação do administrador público se poderá pensar, elaborar, construir e concretizar políticas públicas eficientes e efetivas para a garantia de direitos assegurados pelo ordenamento jurídico.

Dessa maneira, a atuação plenamente vinculada da Administração Pública não atende às necessidades e demandas de uma sociedade altamente complexa como a atual. O poder discricionário do gestor público emerge justamente nesse momento, diante da possibilidade de escolha, conforme critérios de conveniência e oportunidade, dos mecanismos jurídicos a serem elaborados e concretizados pela Administração Pública.

Ocorre que, conforme já demonstrado, a atuação da Administração Pública, quando imbuída de discricionariedade, não pode ocorrer de maneira ilimitada. A concepção de

conceitos jurídicos indeterminados emergem justamente em virtude dessa celeuma, visando conferir prerrogativas de controle pelo Poder Judiciário na tarefa de apreciar atos do administrador público dotados de discricionariedade.

Da mesma forma, ainda que discricionária determinada escolha, esta deverá atender aos requisitos de controle estabelecidos em lei, sendo corolário dessa exigência o que se conceitua como *accountability*, isto é, a prestação de contas e a responsabilização do gestor público pelos atos elaborados.

No presente caso, tais elementos assumem contornos de mais alto relevo, tendo em vista a abertura que assumem os incentivos fiscais, desde seus pressupostos jurídicos e fáticos, passando pelos mecanismos fornecidos pelo ordenamento jurídico para sua elaboração e findando-se no âmbito do controle que deverá ser realizado posteriormente à sua concessão.

Diante de todo o exposto, deve-se ressaltar a relevância dos tipos aqui apresentados, em decorrência do fato de que, ainda que a atuação do administrador público no que se refere à concessão de incentivos fiscais seja discricionária, ela não poderá ser tida como arbitrária, devendo-se estabelecer limites e critérios, com base no preenchimento dos conceitos jurídicos indeterminados que circundam a matéria, assim como com a estipulação de um criterioso e límpido *accountability* por parte da autoridade administrativa concessora de tais incentivos.

Dessa maneira, realizadas tais ponderações, deve-se, agora, adentrar na análise estrita do programa de incentivo fiscal em comento. Indica-se, desde já, o anexo 1 desta pesquisa, onde informações mais detalhadas referentes à estrutura do Pró Goiás podem ser encontradas em comparação com seus antecessores Fomentar e Produzir.

Assim, cabe salientar inicialmente que o norte prioritário do novo programa de incentivo fiscal do Estado de Goiás remonta à disciplina conferida pela Lei Complementar n. 160, de 7 de agosto de 2017 às isenções e aos incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais. Com fulcro nessa norma, restou criada a possibilidade de Estados membros aderirem a programas de incentivo fiscal concedidos por outros Estados componentes da mesma região, durante o prazo que durar o benefício na unidade federada criadora (BRASIL, 2017).

Simplificando o enquadramento dos beneficiários, o Pro Goiás estabelece três categorias básicas: (i) implantação de novo estabelecimento industrial, tido como investimento a ser realizado em estabelecimento que não tenha ainda realizado operações, (ii) ampliação de estabelecimento industrial já existente, classificado como investimento em estabelecimento que já tenha realizado operações com produtos de industrialização própria e (iii) revitalização de estabelecimento industrial paralisado, conceituado como a retomada da produção de

estabelecimento suspenso, baixado ou paralisado junto ao Cadastro de Contribuintes do Estado ou que não tenha realizado operações com mercadorias, ambas considerando o prazo de 12 (doze) meses (GOIÁS, 2020).

A respeito dos incentivos concedidos, o programa prevê a concessão de crédito outorgado, conotando, assim, tratar-se, dessa vez, de incentivo eminentemente fiscal, e não mais financeiro-fiscal. O crédito outorgado a ser concedido poderá ser de duas categorias, considerando sempre o valor positivo resultante do confronto entre os débitos e os créditos do imposto (vedando, assim, a concessão de crédito outorgado na hipótese de acúmulo de crédito de ICMS) de 67% (sessenta e sete por cento) a 64% (sessenta e quatro por cento).

De todo modo, para se usufruir de tal incentivo, o beneficiário deverá apresentar como contrapartida o recolhimento ao Fundo Protege Goiás do percentual de 10% (dez por cento), 8% (oito por cento) ou 6% (seis por cento), conforme o período de fruição do programa, considerando o valor concedido pelo incentivo e a realização dos investimentos assumidos.

Importante destacar que a lei em análise estabeleceu a prerrogativa para o Chefe do Poder Executivo, via decreto estadual, fundado em relevante interesse econômico, social, fiscal ou de melhoramento da cadeia produtiva goiana, afastar vedações a determinados empreendimentos que não podem ser enquadrados como beneficiários do programa. Tal prerrogativa necessita de análise mais aprofundada, conforme restará realizado a seguir.

Acerca da estrutura administrativa componente do programa, o órgão de cúpula passa a ser o Conselho de Desenvolvimento Industrial, composto pelas Secretarias de Indústria, Comércio e Serviços, Desenvolvimento e Inovação, Economia e Agricultura, Pecuária e Abastecimento, sob a presidência do Governador do Estado (GOIÁS, 2020, artigo 15).

A representatividade da sociedade civil passa a agora a ser exercida através do Conselho Consultivo, criado junto ao Conselho de Desenvolvimento Industrial, com a finalidade de assessorá-lo na tomada de decisões (GOIÁS, 2020, artigo 16).

Deve-se ressaltar que a atribuição de competências, tanto para o Conselho de Desenvolvimento Industrial, quanto para o Conselho Consultivo, ficarão a cargo de decreto estadual emanado do Chefe do Poder Executivo.

Complementando a análise ora realizada, deve-se mencionar a possibilidade estabelecida pela lei em proceder-se à migração dos beneficiários do programa Produzir e Fomentar para o Pró Goiás, desde que atendidas as disposições previstas na lei instituidora do novo programa de incentivo fiscal goiano.

Assim sendo, conforme se depreende, o programa Pró Goiás busca a simplificação e desburocratização na concessão dos incentivos de ICMS voltados para a industrialização do Estado goiano. Dessa forma, as principais diferenças com relação aos programas anteriores reside no fato de não mais tratar-se de incentivo financeiro-fiscal, afastando-se o regramento de financiamento, por agência de fomento, do imposto devido pelo beneficiário. Este, agora, irá usufruir de incentivo exclusivamente fiscal, tendo em vista que, conforme classificação apresentada supra, consiste em norma que atua na hipótese de incidência tributária, diminuindo, ao fim, o valor a ser arrecadado pelo contribuinte beneficiário.

Diante de todo o exposto acima, destacando-se as peculiaridades básicas de cada programa em análise, demonstrando o percurso adotado pelo Estado de Goiás desde a década de 1980, na tentativa de fomento à seu parque industrial, compreende-se que o Pró Goiás manifesta-se, de fato, como um programa inovador e que muda o paradigma de atuação do Estado goiano, ainda que o norte comum de todos os incentivos persista.

Dessa maneira, urge salientar, primeiramente, a respeito do aspecto quantitativo dos programas em análise, isto é, deve-se, de imediato, analisar o quantum que as respectivas leis estaduais preveem de incentivo para os beneficiários. Isso porque o poder de determinado programa de incentivo fiscal manifesta-se, justamente, com fulcro na maior ou menor quantidade de carga tributária incentivada, tornando-se, com isso, instrumento político de maior ou menor alcance com base nesse quesito.

Nesse sentido, conforme demonstrado acima, o programa Fomentar concede incentivo financeiro de 70% sobre o ICMS novo gerado pelo beneficiário, sendo que as contrapartidas serão: recolhimento de 15% (quinze por cento) sobre o valor incentivado para o Fundo Protege, adiantamento de 0,6% (seis décimos por cento), incidência de juros de 0,2% (dois décimos por cento) ao mês sobre o valor financiado e correção monetária de 25% (vinte e cinco por cento) do montante restante a ser beneficiado.

Dessa maneira, pode-se concluir que o incentivo final do Fomentar remonta ao percentual aproximado de 59,08% (cinquenta e nove inteiros e oito centésimos por cento) de incentivo financeiro efetivo, desconsiderando a correção monetária anual que deverá incidir sobre o benefício.

Com relação ao programa Produzir, o incentivo financeiro concedido será de até 73% (setenta e três por cento) sobre o ICMS gerado pelo beneficiário. Como contrapartidas, a lei prevê: 15% (quinze por cento) sobre o valor incentivado para o Fundo Protege, incidência de juros de 0,2% (dois décimos por cento) ao mês sobre o valor financiado e a antecipação de 10%

(dez por cento) sobre o montante beneficiado. Considerando todos esses valores, o incentivo efetivo final será de aproximadamente 54,60% (cinquenta e quatro inteiros e sessenta centésimos por cento) do ICMS novo que seria devido pelo beneficiários aos cofres estaduais.

Por fim, com relação ao programa Pró Goiás, o incentivo, de natureza fiscal, concedido consiste em crédito outorgado de até 67% (sessenta e sete por cento), sendo que, como contrapartida, a lei estabelece até 10% (dez por cento) para o Fundo Protege na fruição exercida no primeiro ano de incentivo, reduzindo-se para 6% (seis por cento) a partir do terceiro ano.

Consequentemente, constata-se que no primeiro ano, o Pró Goiás concederá incentivo efetivo de 60,3% (sessenta inteiros e três décimos por cento), enquanto que a partir do terceiro ano, tal benesse subirá para 62,98% (sessenta e dois inteiros e noventa e oito centésimos por cento) de incentivo efetivo de ICMS.

Pelos números acima expostos, constata-se que o incentivo do Pró Goiás, a despeito das crescentes críticas feitas sobre o possível excesso na concessão de incentivos fiscais de ICMS, o que redundaria em elevada renúncia fiscal por parte do Estado, ainda que se trate de imposto que, via de regra, não seria gerado, é, em termos finais, percentualmente superior se comparado aos antecessores Fomentar e Produzir.

Dessa maneira, conforme abordado nesta pesquisa, o programa Pró Goiás, de fato, redundava em instrumento político de maior poderio, diante da concessão de benesse efetivamente superior a dos programas Fomentar e Produzir.

Ao mesmo tempo, percebe-se que a elaboração do novo programa de incentivo fiscal de Goiás, visando à redução de burocracias na concessão dos benefícios, extinguiu os antigos Conselhos Deliberativos, os quais teriam a incumbência de avaliar e aprovar os projetos econômicos apresentados, sendo compostos por representantes da sociedade civil.

Em troca, foi estabelecido Conselho de Desenvolvimento Industrial, composto exclusivamente por secretários de Estado. Assim, a antiga representatividade da sociedade civil organizada restou configurada apenas na previsão do Conselho Consultivo, o qual terá atribuições exclusivamente de assessoria na tomada de decisões, as quais ficarão a cargo do referido Conselho de Desenvolvimento.

Assim, a segunda alteração notável advinda do Pró Goiás remonta à redução de competência e, consequentemente, de representatividade da sociedade civil, concentrando os poderes em um órgão eminentemente político e com ligação direta ao Governo do Estado.

Ademais, constata-se também a redução da complexidade no tratamento do programa. No âmbito do Produzir havia toda uma estrutura administrativa, composta pelo Conselho

Administrativo e Comissão Executiva, bem como a existência da Agência de Fomento S.A. para a celebração dos contratos de financiamento, além da necessidade de apresentação de projeto econômico de viabilidade. Ao contrário, na esfera do Pró Goiás, toda essa elaborada estrutura foi desconstruída: o Conselho e a Comissão sofreram as alterações acima expostas, a Agência de Fomento S.A. não tem mais atribuições (para este programa) e o projeto de viabilidade passa a ser, nos termos da lei, “simplificado”, conforme modelo pré-estabelecido.

Por fim, porém não menos importante, complementando a análise aqui exposta, constata-se o aumento da competência do Chefe do Poder Executivo estadual sobre a execução do programa. Dessa maneira, se no contexto do Produzir restava prevista apenas uma específica atribuição ao Governador do Estado, o qual poderia estender os benefícios concedidos no âmbito do MICROPRODUIR para estabelecimentos industriais enquadrados no Produzir, no contexto do programa Pró Goiás tais atribuições ganham maior relevo: (i) poder para afastar as vedações legais ao gozo do incentivo, com fundamento em critérios de relevante interesse econômico, social ou fiscal, (ii) permissivo para excluir a faculdade conferida pela lei aos beneficiários em liquidar o ICMS das matérias-primas e insumos adquiridos; (iii) determinação da procedimentalização das reuniões no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Industrial e Consultivo e (iv) permissão para alterar o incentivo de crédito outorgado para presumido.

A consequência de todas essas alterações redundava, de fato, na redução da burocratização do incentivo, conforme objetivo político norteador do novo programa. Ocorre que tal redução implica, por outro lado, na diminuição de representatividade da sociedade civil nas decisões tomadas, bem como na atenuação da complexidade dos debates realizados. Toda essa transformação soma-se com o aumento de atribuições de competências ao Chefe de Poder Executivo, o qual passa a gerir e influenciar diretamente o programa.

Dessa maneira, conforme exposto alhures, se torna imprescindível o resgate e o enfoque dos conceitos mais atualizados do Direito Público em geral e do Direito Administrativo em específico. Isso porque, como se vê, há um aumento da discricionariedade dos órgãos políticos envolvidos, por meio do recurso a conceitos jurídicos indeterminados, tais como “relevante interesse econômico, social ou fiscal” (GOIÁS, 2020, artigo 6º, §2º).

Soma-se a isso o fato de o programa Pró Goiás, a despeito de numericamente aparentar conceder incentivo de menor monta, o que, conforme análise acima, resta afastado, manifestar-se como um instrumento politicamente mais influente que seus antecessores, diante do aumento da carga tributária incentivada.

Outro ponto que merece ser destacado é a ausência de fatores para desconto no âmbito do Pró Goiás, o que representa um grave retrocesso se comparado com o Produzir. Conforme exposto no capítulo próprio, os fatores de desconto consistem em contrapartidas que devem ser cumpridas pelo beneficiário do programa para usufruir da integralidade do incentivo.

Assim, se torna um importante veículo de garantia de retorno econômico e social por parte do beneficiário, que deverá atender as obrigações escolhidas sob pena de perder o incentivo o recolher o ICMS gerado em sua integralidade.

Na medida em que o Pró Goiás exclui os fatores para desconto, o incentivo, de natureza de crédito outorgado, passa a ser uma benesse tributária dada sem a exigência de contrapartidas por parte do contribuinte. Em outras palavras, o programa perde controle, fiscalização e mecanismos de retroalimentação criados para a eficiência do benefício conferido.

Assim, para que não ocorra a malversação da política de incentivo fiscal e/ou financeiro-fiscal no Estado de Goiás, urge estabelecer critérios técnicos e o atendimento aos preceitos do accountability, devendo-se exigir a clara e detalhada prestação de informações das decisões tomadas no âmbito do programa Pró Goiás, sob pena de restar caracterizado nefasto retrocesso no controle das políticas públicas de incentivo financeiro e fiscal.

5.2.2 A perspectiva científica e as sugestões para os programas de incentivo fiscal-financeiro no Estado de Goiás

Expostas as alterações primordiais advindas pela criação do novo programa de incentivo de ICMS do Estado de Goiás, o Pró Goiás, cabe agora realizar a projeção científica para a realidade de tais programas estatuídos pelo referido ente federado. Para tanto, se torna necessário recorrer a alguma teoria de decisão jurídica para fundamentar a escolha a ser empreendida.

Nesse contexto, a decisão jurídica (FERRAZ JÚNIOR, 2018, p. 351) deve ser compreendida como ato de comunicação, fruto de um processo no qual a decisão consiste na definição tomada ao fim desse procedimento. Para tanto, devem ser afastadas as teorias que compreendem a decisão jurídica como mera atuação de silogismo lógico, diante da complexidade que envolve tal cenário. Explica-se.

Por meio da perspectiva silogística, a decisão jurídica consistiria no resultado obtido através da subsunção de uma premissa maior (a norma geral e abstrata) e uma premissa menor (os fatos concretos no qual reside o conflito), sendo o produto de tal subsunção a dita decisão jurídica.

No entanto, o processo para a tomada de decisão no âmbito do Direito é extremamente complexo, seja em decorrência da pluralidade de normas gerais e abstratas para se qualificar como a premissa maior a ser considerada, seja a pluralidade conflitiva que envolve os fatos envolvidos.

Ademais, a decisão jurídica não pode mais ser compreendida como mero processo de subsunção, tendo em vista tratar-se de exercício hermenêutico complexo, por meio do qual várias questões conflitivas passam a ser consideradas – e é justamente por meio dessa abertura que a própria legitimidade democrática das decisões jurídicas podem ser garantidas.

Diante de todo o exposto, pode-se compreender que a decisão jurídica consiste em ato de comunicação racionalmente estruturado, devendo apresentar consistente fundamentação para que possa ser tida como adequada e pertinente.

Portanto, a decisão jurídica a ser tomada com relação ao tratamento que deve ser conferido aos programas Fomentar e Produzir consiste em processo comunicativo complexo, devendo levar em consideração toda a normatividade que rege a matéria, bem como os fatos extremamente difusos que envolvem essa questão.

Tal complexidade fática, inclusive, pode ser constatada com a própria análise de desempenho realizada nesta pesquisa. Sob o escopo de encontrar respostas acerca da eficácia, eficiência e efetividade dos programas Fomentar e Produzir, foram obtidas diversas respostas, ora apontando para a efetividade em tal aspecto, porém ineficiente sob outra ótica. Ora, as respostas não poderiam ser diversas, já que a incidência dos incentivos fiscais-financeiros ocorre sobre uma realidade social complexa, que envolve uma considerável amplitude de fatores e elementos sociais, políticos, jurídicos e econômicos.

Dessa maneira, considerando todos os revezes e benfeitorias advindas dos programas Fomentar e Produzir, assim como a normatividade que rege tal matéria, pode-se concluir que o caminho mais adequado a ser seguido é a manutenção de tal política de incentivo fiscal-financeiro, a despeito de que mudanças devem ser realizadas.

A primeira e principal delas é no tocante ao combate à desigualdade intrarregional no Estado de Goiás. A concentração dos benefícios nas microrregiões centrais e sul do Estado são compreensíveis diante da realidade econômica desta unidade federada. Logo, os agentes privados irão, naturalmente, buscar desenvolver suas respectivas atividades nos locais com melhores infraestrutura, proximidade ao mercado consumidor e acesso à mão de obra qualificada.

No entanto, o intuito dos incentivos fiscais consiste justamente em analisar o comportamento do mercado e induzir a conduta assumida pelos agentes privados para que os objetivos tidos como prioritários sejam efetivados.

Ademais, deve-se ressaltar que não se está afirmando que o programa Produzir está inerte com relação a isso. Ao contrário, possui previsão legal no sentido de conceder incentivo ainda mais incisivo para os investimentos realizados nas regiões goianas menos desenvolvidas. Contudo, o fato é que, mesmo existindo tal previsão, os agentes econômicos não estão migrando para tais áreas.

Assim sendo, urge a remodelagem de tais incentivos para que as microrregiões goianas menos desenvolvidas possam ter maiores projetos econômicos efetivados em suas localidades, pois, conforme se observou, o menor desenvolvimento econômico de tais espaçamentos geográficos coincide com os menores índices de desenvolvimento social do Estado (o que, inclusive, corrobora com os pressupostos teóricos adotados nesta pesquisa, que compreende o desenvolvimento econômico como instrumento necessário e mediador do desenvolvimento social).

Cabe pontuar que o desenvolvimento das regiões norte, noroeste e leste goiano, sem dúvida, pode ser operacionalizada mediante outras políticas públicas assumidas pelo Estado de Goiás. Todavia, diante do pressuposto lógico dos incentivos fiscais de ICMS, qual seja, o combate à desigualdade regional do país, esses devem ser igualmente guiados por tal ideal, dessa vez no âmbito interno de cada Estado, de modo que mecanismos que visem à alteração de tal cenário é obrigatório para esses programas.

Outro ponto que merece ser aprimorado pelos programas Fomentar e Produzir consiste no custo dos empregos que estão sendo gerados, tendo em vista que, conforme demonstrado, a renúncia fiscal de ICMS frente à quantidade de empregos gerados está cada vez maior.

Essa perspectiva pode ser corroborada com outras análises de eficiência realizadas nesta pesquisa, as quais indicam que os resultados obtidos inicialmente pelo Fomentar e Produzir tendem a ser menores com o decorrer do tempo. Com a questão da geração de emprego isso é constatado diante do curso de cada um frente à renúncia fiscal.

Assim sendo, uma remodelagem desses programas, visando à melhoria ou ao menos à manutenção dos resultados de eficiência obtidos no início de suas execuções se torna um cenário que deve ser devidamente considerado.

Além disso, no tocante aos impactos do Fomentar e do Produzir, torna-se possível indicar, com fulcro nos resultados empíricos obtidos, uma possível remodelagem no sentido de

valorizar atividades industriais que reverberem positivamente na economia e na geração de emprego, seja por meio das ligações intersetoriais econômicas, seja por meio da criação de postos de trabalho, ambos analisados tanto para trás e quanto para frente.

Adotando tal postura, poder-se-á potencializar os impactos advindos desses programas de incentivo fiscal-financeiro, já que as atividades que serão mais beneficiadas consistirão naquelas que geram mais empregos diretos e indiretos, bem como demandam mais insumos ou fornecem mais bens intermediários para a economia goiana.

Ainda, cabe destacar que a alternativa adotada pelo programa Pró Goiás não se coaduna com as indicações constatadas nesta pesquisa. Explica-se.

Primeiramente, conforme já exposto acima, deve-se considerar de maneira receosa as alterações advindas desse programa no sentido da estruturação das tomadas de decisão. Sabe-se que um dos objetivos prioritários do Pró Goiás era justamente a eliminação de burocracias, visando, assim, tornar o investimento no Estado de Goiás mais atrativo.

Assim, a estrutura do Produzir, que demandava um projeto de viabilidade econômica, seguida de tramitação de processo administrativo junto à Secretaria do programa, necessitando de ser aprovado pelo Conselho Deliberativo do Produzir, para em seguida ser remetido à Secretaria da Fazenda, onde se assinaria o Termo de Acordo de Regime Especial, documento hábil para que o futuro beneficiário do programa pudesse firmar o contrato de financiamento junto à Agência de Fomento S.A., era, de fato, burocrática.

No entanto, tal estrutura possibilitava diversos efeitos benéficos para o Estado de Goiás enquanto pessoa jurídica e para a própria sociedade. Nesse sentido, a tramitação e a aprovação do projeto de viabilidade econômica perante um Conselho Deliberativo composto por diversos representantes da sociedade civil é algo de extrema valia, pois é justamente por mecanismos tais que a concessão dos incentivos fiscais possuíam considerável grau de legitimidade democrática.

É justamente nesse sentido que se posiciona Paulo Todescan Lessa Mattos quando empreende análise da legitimidade na regulação econômica por parte do Estado. Para tal autor (MATTOS, 2005, p. 1), deve ser adotado um conceito amplo de legitimação de processos decisórios, assumindo este caráter substantivo e se tornando aberto para a participação de grupos de interesse ao longo da tomada de tais decisões.

Dessa forma, se o procedimento ao longo do Conselho Deliberativo do Produzir era burocrático, existia um fim nesse contexto, finalidade a qual era de enorme valia. Se o Produzir merecia reforma nesse aspecto, deveria ser no sentido de tornar mais ampla e democrática a

composição desse Conselho, e não meramente sua redução de competência para tomadas de decisões de menor importância.

Esse cenário é corroborado negativamente com a considerável quantidade de previsões na Lei do Pró Goiás no sentido de conferir ao Chefe do Poder Executivo competência para, via decreto, decidir sobre situações as quais, no âmbito do Produzir, seriam conferidas ao Conselho Deliberativo, por exemplo.

Em suma, a concentração do poder de decidir nas mãos do Conselho Executivo, órgão com representatividade bem menor que o Consultivo, ou do Chefe do Poder Executivo, a despeito de conferir maior celeridade e menor burocracia ao programa de incentivo fiscal, fere à legitimidade democrática desses programas.

Ademais, pode, inclusive, consistir em um mecanismo de afronta grave à própria segurança jurídica, tendo em vista que a concentração de poderes nas mãos de um único representante sujeita os beneficiários do programa a uma situação de maior incerteza do que teriam caso as decisões fossem processadas e tomadas por órgão representativo da sociedade civil como um todo.

O Pró Goiás também não atende às demandas apontadas nesta pesquisa no sentido de promover efetivamente o desenvolvimento das microrregiões mais afastadas da capital goiana. A ausência de medidas eficazes nesse sentido podem ser nefastas a longo prazo, já que corrobora para a consolidação de uma desigualdade intrarregional que se torna cada vez mais difícil de ser superada.

Além disso, inexistente uma remodelagem do Pró Goiás no sentido de conferir incentivos mais efetivos conforme a atividade a ser desenvolvida pelo beneficiário. Conforme exposto neste estudo, o encadeamento econômico e a geração de emprego para trás e para frente é algo que deve ser levado em conta na estruturação de tal mecanismo de política pública.

Por fim, com relação aos custos da renúncia de receita, deve-se olhar com receio ao Pró Goiás, tendo em vista que, a despeito de, à primeira vista parecer ser menor a renúncia fiscal, na conta final do benefício, em virtude dos valores de antecipação e de contribuição ao Fundo Protege, a renúncia advinda do Produzir era de menor monta.

Portanto, os resultados advindos do Pró Goiás deverão ser maiores, tanto no aspecto econômico, quanto no social, pois a parcela que o Estado de Goiás está, em tese, abrindo mão é maior que no programa antecedente.

CONCLUSÃO

A construção do Estado brasileiro remonta à uma estrutura notoriamente extrativista, em decorrência, sobretudo, da ausência de instituições hábeis a promover o desenvolvimento humano, econômico e social de maneira livre e eficiente.

Nesse contexto, são amplos e evidentes os exemplos que remontam à desigualdade social e regional do país, existindo diversas realidades distintas dentro do mesmo Estado brasileiro. Ao lado da pujança econômica das regiões Sul e Sudeste, encontram-se Estados membros, situados ao Centro e ao Norte do país com consideráveis entraves para o pleno desenvolvimento socioeconômico.

Conforme exposto ao longo desta pesquisa, a desigualdade, seja ela social (entre indivíduos), seja ela regional (entre Estados, municípios ou territórios) não pode ser considerada como obra do acaso ou da atuação específica de um agente de maneira isolada. Ao contrário, a desigualdade resulta da coordenação processada entre atores econômicos, políticos e sociais, dos quais as relações por eles construídas corroboram e são responsáveis pela estrutura mais ou menos igualitária de dado espaço geográfico.

Em um contexto de Constitucionalismo Contemporâneo, em que os direitos fundamentais do homem foram alçados à finalidade primeira e última do sistema jurídica, não se pode mais pensar o Direito como um campo exclusivamente normativo, no qual a realidade social não tem influência ou que com ele não se relaciona.

Para tanto, dois problemas prioritários emergem: de um lado a escassez de recursos do ente político para a efetividade dos direitos que se obrigou garantir; de outro, os entraves sociais e econômicos advindos da existência de instituições notoriamente extrativistas, que impossibilitam o desenvolvimento irrestrito da sociedade.

É justamente nesse campo de tensão, de um lado, a necessidade de obtenção de maiores recursos por parte do ente político, e, de outro, a necessidade de superação de obstáculos socioeconômicos, que se inserem os incentivos fiscais.

Ao mesmo tempo em que os incentivos fiscais devem ser, sempre, criticados e fiscalizados, pois representam renúncia de receita por parte do Estado, eles se manifestam como alternativa viável e possivelmente positiva para a mudança de uma dada realidade social historicamente construída para o fomento e perpetuação da desigualdade regional.

Dessa maneira, é dúbia, e, por isso, tão complexa, a situação dos incentivos fiscais de ICMS, tendo em vista que possuem um objetivo positivo, que é a superação de tais

desigualdades e o incremento socioeconômico de determinado território, mas se procedimentaliza através de mecanismo negativo, representado através da perda *a priori* de receita tributária por parte do Estado.

A perspectiva que deve ser adotada para que os incentivos de ICMS sejam válidos e adequados consistirá, justamente, no criterioso e rigoroso controle a ser exercido, seja no momento de sua elaboração, na fase de execução ou período de redefinição e readequação.

Os incentivos fiscais de ICMS, enquanto mecanismo de política pública, somente consistirão em alternativa válida e viável quando o controle sobre ele exercido permitir a identificação de suas falhas, que naturalmente irão acontecer, possibilitando as constantes críticas, reanálises e reestruturações dessa política fiscal.

Por mais que os incentivos fiscais possam se manifestar de maneira ineficiente ou pouco efetiva, os Estados membros não podem abrir mão de tal mecanismo, diante das insuperáveis barreiras econômicas e sociais que apresentam em seus territórios, sendo o poder de tributar que possuem um aparato válido para buscar reconstruir esse cenário.

Ao mesmo tempo, por mais importante que possa parecer esse mecanismo de política pública para os Estados membros situados em regiões menos desenvolvidas do país, não se pode construir um panorama em que tais benesses fiscais sejam desprovidas de controle e fiscalização, sendo este exercício fundamental para que a eficácia, eficiência e efetividades dos programas de incentivo tributário se concretize.

Diante de todo esse complexo cenário, e sempre voltado para a máxima efetividade dos direitos fundamentais, os programas Fomentar e Produzir, construídos pelo Estado de Goiás a partir da década de 1990 devem passar por notável reestruturação, visando ao seu aprimoramento na busca pela maior eficiência e efetividade, sem, contudo, poder abandonar toda a estrutura de legitimidade democrática que foi sendo construída ao longo das últimas décadas, pois é somente por meio dessa abertura social que as incorreções desses programas serão observadas para as devidas readaptações que devem ser tomadas.

ANEXO 1 – Quadro comparativo dos programas Fomentar, Produzir e Pró Goiás

QUADRO COMPARATIVO DOS PROGRAMAS FOMENTAR, PRODUZIR E PRÓ GOIÁS			
	FOMENTAR	PRODUZIR	PRÓ GOIÁS
<u>Leis e decreto estaduais</u>	Leis n. 9.489/1984 e 11.180/1990	Lei n. 13.591/2000 e Decreto n. 5.265/2000	Lei n. 20.787/2020
<u>Beneficiários</u>	Estabelecimentos industriais ou agroindustriais	1) Empresas industriais que venham a realizar projeto econômico relativo a: a) implantação; b) expansão; c) revitalização; d) realocação; e) reestruturação econômico-financeira; f) reenquadramento; 2) Agentes públicos e privados que venham a implementar projeto relacionado com: a) invenção, pesquisa aplicada e novas tecnologias; b) apoio infraestrutural a empreendimentos produtivos; c) formação e treinamento de mão-de-obra especializada; d) promoção institucional de investimentos; e) realização de feiras e exposições e eventos promocionais correlatos; f) divulgação e marketing; g) inovação e modernização tecnológica; h) gestão ambiental; i) aumento de competitividade; j) outras ações a critério do CD/PRODUZIR	Estabelecimentos industriais que realizem investimentos voltados para: a) implantação de novo estabelecimento industrial; b) ampliação de estabelecimento industrial já existente; e c) revitalização de estabelecimento industrial paralisado.
<u>Incentivos</u>	1) Empréstimos de até 70% do ICMS novo gerado; 2) Venda de lotes e terrenos nos Distritos Industriais; 3) Construção de infraestrutura básica; 4) ICMS com alíquota de 7% nas operações que realizarem com outros estabelecimentos beneficiários do Programa; 5) Custeio, execução e manutenção de projetos públicos relacionados ao desenvolvimento econômico e à correspondente estrutura, abrangendo despesas com obras, serviços e pessoal	1) Financiamento de até 73% do ICMS novo gerado; 2) Subvenção para investimento de até 100% sobre o valor do saldo devedor do financiamento, caso se destine à ampliação ou à modernização do parque industrial 3) ICMS com alíquota de 7% nas operações que realizarem com outros estabelecimentos beneficiários do Programa	Crédito outorgado de: 1) 67% para o estabelecimento: a) localizado em município classificado como prioritário; b) que optar por metas de arrecadação; c) pertencente a empresa cuja receita bruta anual não ultrapasse o limite fixado para efeito de enquadramento no Simples Nacional; 2) para os demais estabelecimentos: a) 64% até o 12º mês; b) 65% a partir do 13º até o 24º mês; c) 66% a partir do 25º mês.
<u>Contrapartidas</u>	1) 15% do ICMS incentivado para o Fundo Protege; 2) Adiantamento de 0,6% do financiamento a título de emolumento 3) Juros não capitalizáveis de 0,2% ao mês 4) Correção monetária anual de 25%	1) Adiantamento de 10% do valor da parcela de ICMS incentivado mensal 2) Juros não capitalizáveis de 0,2% ao mês 3) 15% do ICMS incentivado ao Fundo Protege	Fundo Protege Goiás no percentual de 10%, 8% ou 6%, conforme o período de fruição do programa, considerando o valor concedido pelo incentivo
<u>Incentivo real</u>	59,08%	54,60%	De 60,3% a 62,98%
<u>Prazo de duração</u>	5 a 20 anos	20 anos	Sem prazo determinado
<u>Composição - Comissão Executiva</u>	Não possui	Secretários de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação, da Fazenda, de Gestão e Planejamento e pelo Diretor-Presidente do Agente Financeiro do Programa PRODUZIR e os Presidentes da Federação das Indústrias do Estado de Goiás e da Associação Pró-Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás, bem como por 02 membros eleitos pelos representantes das entidades da sociedade civil que dele participam	Conselho de Desenvolvimento Industrial: Governador (presidente) e pelos Secretários de: Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação; Secretaria de Estado da Economia; Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

<p><u>Competência - Comissão Executiva</u></p>	<p>Não possui</p>	<p>1) Elaboração das propostas anuais de programação e do orçamento; 2) Elaboração e apresentação ao Conselho Deliberativo do Relatório Anual das atividades do Produzir; 3) Aprovação de normas e procedimentos operacionais; 4) aprovação de projeto e concessão de benefício; 5) acompanhamento de execução do PRODUIR e dos projetos assistidos, em articulação com o Agente Financeiro e os outros órgãos governamentais envolvidos; 6) Outras atribuições definidas no regulamento</p>	<p>Aprovação dos projetos e novas atribuições previstas em Decreto a ser expedido pelo Governador do Estado</p>
<p><u>Composição - Conselho Deliberativo</u></p>	<p>1) Secretário de Estado de Indústria e Comércio (presidente); 2) Secretário de Estado de Gestão e Planejamento; 3) Secretário de Estado da Fazenda; 4) Secretário de Estado de Infraestrutura; 5) Secretário de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; 6) Superintendente Executivo de Indústria, Comércio e Serviços; 7) Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia; 8) Presidente da Agência de Fomento de Goiás S. A; 9) Um representante de cada uma das seguintes entidades de âmbito estadual nomeados conforme dispuser o regulamento: a) Federação das Indústrias do Estado de Goiás; b) Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás; c) Federação das Associações Comerciais, Industriais e Agropecuárias do Estado de Goiás; d) Federação dos Trabalhadores na Indústria nos Estados de Goiás e Tocantins e no Distrito Federal; e) Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Goiás; f) Associação Pró-Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás</p>	<p>1) Secretários a) de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação; b) da Fazenda; c) de Gestão e Planejamento; d) do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; e) de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos; 2) Presidentes: a) da Agência de Fomento de Goiás S/A; b) da Agência Goiana de Turismo, Esporte e Lazer; c) da Agência Goiana de Desenvolvimento Regional; 3) Presidentes: a) da Federação das Indústrias do Estado de Goiás – FIEG; b) da Federação do Comércio do Estado de Goiás – FECOMÉRCIO; c) da Federação da Agricultura – FAEG; d) da Federação das Associações Comerciais, Industriais e Agropecuárias do Estado de Goiás – FACIEG; e) da Federação da Câmara dos Dirigentes Lojistas do Estado de Goiás – FCDL; f) da Federação dos Trabalhadores nas Indústrias no Estado de Goiás – FTIEG; h) da Associação Pró-Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás – ADIAL; i) do Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Goiás – OCG; j) da Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário – SEBRAE; k) da Associação Comercial e Industrial do Estado de Goiás – ACIEG; l) da Associação dos Jovens Empresários de Goiânia – AJE; 4) os Superintendentes Executivos de: a) Indústria; b) Ciência e Tecnologia; c) Agricultura; d) Desenvolvimento Regional</p>	<p>Conselho Consultivo: 1) Federação das Indústrias do Estado de Goiás - FIEG; 2) Federação do Comércio do Estado de Goiás - FECOMÉRCIO; 3) Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás - FAEG; 4) Associação Pró-Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás - ADIAL; 5) Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado de Goiás - OCB-GO; 6) Federação das Associações Comerciais, Industriais e Agropecuárias do Estado de Goiás - FACIEG; 7) Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas do Estado de Goiás - FCDL-GO; 8) Associação Comercial, Industrial e de Serviços do Estado de Goiás - ACIEG</p>
<p><u>Competência - Conselho Deliberativo</u></p>	<p>Administração do programa; suspensão e revogação dos contratos</p>	<p>1) Aprovar a programação, o orçamento e o relatório anuais; 2) Estabelecer as diretrizes, prioridades e estratégias de atuação; 3) Apresentar, anualmente, ao Chefe do Poder Executivo, relatórios circunstanciados sobre a execução e os resultados auferidos pelo Produzir; 4) Sugerir ao Poder Executivo modificações no disciplinamento jurídico do Produzir; 5) Autorizar a utilização dos recursos do FUNPRODUIR, promovida pela Superintendência do Fomentar/Produzir da Secretaria de Indústria e Comércio, visando atender a programas de interesse para o desenvolvimento do Estado; 6) Outras atribuições de ordem geral</p>	<p>Assessoramento na tomada de decisões</p>

ANEXO 2 – Fatores para desconto – programa Produzir (Anexo II, Decreto Estadual n. 5.265/2000)

FATORES PARA DESCONTO		DESCONTO
I	a) adimplência com as obrigações tributárias estaduais e com as obrigações com o fundo ou com o programa; e b) contribuição mensal à cultura, ao esporte, ao turismo e à Organização das Voluntárias de Goiás – OVG, no percentual de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) aplicado sobre o valor da parcela incentivada no mês imediatamente anterior ao do período de fruição do incentivo do PRODUIZIR, nos termos do disposto no item 2 da alínea ‘b’ do inciso I do art. 25 deste Decreto.	30%
II	500 ou mais empregos diretos gerados	30%
III	250 ou mais empregos diretos gerados	25%
IV	100 ou mais empregos diretos gerados	20%
V	50 ou mais empregos diretos gerados	15%
VI	20 ou mais empregos diretos gerados	10%
VII	10 ou mais empregos diretos gerados	5%
VIII	Empresa industrializadora de resíduo ou empresa de reciclagem	30%
IX	Empresa que possua programa de controle de qualidade devidamente comprovado	20%
X	a) Empresa que, a partir da aprovação do projeto, ofereça mais de 10% do total de suas vagas projetadas para primeiro emprego; b) Empresa que, a partir da aprovação do projeto, ofereça mais de 10% de suas vagas projetadas para pessoa com mais de 50 anos; c) Empresa que, a partir da aprovação do projeto, mantenha mais de 10% do total de suas vagas projetadas de funcionários formado por estagiários; d) Empresa que, a partir da aprovação do projeto, mantenha mais de 5% do total de suas vagas projetadas para portadores de necessidades especiais	25%
XI	a) Empresa que, a partir da aprovação do projeto, ofereça mais de 5% do total de suas vagas projetadas para primeiro emprego; b) Empresa que, a partir da aprovação do projeto, ofereça mais de 5% de suas vagas projetadas para pessoa com mais de 50 anos; c) Empresa que, a partir da aprovação do projeto, mantenha mais de 5% do total de suas vagas projetadas de funcionários formado por estagiário	15%
XII	Empresa que aplique, mensalmente, mais de um e meio salários mínimos em um dos seguintes itens: a) no Programa Bolsa Universitária; b) no Programa de Artesanato Goiano da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico; c) em projeto público relativo à ciência e tecnologia, meio ambiente e pesquisa à TECNÓPOLIS/FUNTEC; d) no Centro de Reabilitação e Readaptação Dr. Henrique Santillo – CRER	25%
XIII	Empresa que aplique, mensalmente, um salário mínimo em um dos seguintes itens: a) no Programa Bolsa Universitária; b) no Programa de Artesanato Goiano da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico;c) em projeto público relativo à ciência e tecnologia, meio ambiente e pesquisa à TECNÓPOLIS/FUNTEC; d) no Centro de Reabilitação e Readaptação Dr. Henrique Santillo – CRER	20%
XIV	Empresa que, a partir da aprovação do projeto, neutralizar a pegada de carbono, nos termos previstos no Programa Tesouro Verde	50%

ANEXO 3 – Subprogramas Produzir

Fonte: <https://www.sic.go.gov.br/fomento-e-competitividades/produzir.html>

Subprogramas	Objetivo	Lei de Criação
MICROPRODUZIR	Incentivar a implantação ou expansão de micro e pequenas empresas, enquadradas ou não no Regime Simplificado de Tributos Federais, desde que o faturamento não ultrapasse limite fixado para enquadramento no Simples Nacional, com base no financiamento de até 98% do ICMS mensal num prazo de até dez/2040.	Lei nº. 13.591 de 18/01/2000
CENTROPRODUZIR	Incentivar, por meio de apoio financeiro, a instalação, no Estado de Goiás, de central única de distribuição de produtos de informática, telecomunicação, móvel, eletroeletrônico e utilidades domésticas em geral.	Lei nº. 13.844 de 01/06/2001
COMEXPRODUZIR	Apoiar operações de comércio exterior, no Estado de Goiás, realizadas por empresa comercial importadora, inclusive por "trading company", que opere exclusiva ou preponderantemente com essas operações. Concede um crédito outorgado de ICMS, a ser apropriado na saída interestadual de mercadorias importadas, compensando o imposto devido pela empresa, no valor de até 65% sobre o saldo devedor do imposto no período correspondente às operações internacionais.	Lei nº. 14.186 de 27/06/2002
LOGPRODUZIR	Incentivar a instalação e expansão de empresas operadoras de logística de distribuição de produtos no Estado de Goiás. O incentivo consiste na concessão de crédito outorgado sobre o ICMS incidente sobre as operações interestaduais de transportes pela empresa operadora de logística, sendo: → 73% de crédito outorgado para as empresas que operem cumulativamente no segmento de logística transporte rodoviário ou aéreo, agenciamento de carga e armazenamento de mercadorias próprias ou de terceiros; → 80% para as empresas cujo recolhimento de ICMS relativo às operações próprias ou por conta e ordem de terceiros, for superior a R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais) por mês.	Lei nº. 14.244 de 29/07/2002
PROGREDIR	Incentivar a implantação de empresas industriais montadoras e/ou fabricantes de produtos como: de informática, telecomunicação, de automação, eletroeletrônicos, eletrodomésticos, móveis, utilidades domésticas em geral, equipamentos, materiais fotográficos, para laboratório fotográfico, equipamentos e materiais para laboratório óptico, relógios, fitas e discos virgens ou gravados, sendo: → Financiamento de parcela mensal do ICMS devido pela empresa; 55% do ICMS na saída de mercadoria para comercialização, produção e industrialização	Lei nº. 15.939 de 29/12/2006

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – A origem do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

ADEODATO, João Maurício. Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo. São Paulo: Noeses, 2011.

AFONSO, José Roberto R.; LUKIC, Melina Rocha; CASTRO, Kleber Pacheco de. ICMS: crise federativa e obsolescência. Revista Direito FGV, v. 14, n. 3, set/dez 2018.

AFONSO, José Roberto R. (coord). A renúncia tributária do ICMS no Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Documento para discussão IDB-DP-327, fev/2014.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-245.

ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Trad. Ernesto Farzón Valdés, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de/BEVILACQUA, Lucas. O planejamento financeiro responsável: Boa Governança e desenvolvimento nos 30 anos da Constituição Federal. In: BUISSA, Leonardo; REIMANN, Simon e MARTINS, Rafael (orgs.). Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e Financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018, p. 29-53.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais do TCU.

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. Revista Direito, Estado e Sociedade - v.9 - n.29 - p 49 a 68 - jul/dez 2006.

AMARAL, Ana Paula Xavier. Incentivos fiscais e o programa “produzir” em Goiás: impactos. 103 f. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

ANDRADE, José Maria Arruda de. A importância da análise econômica do Direito. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-31/importancia-analise-economica-direito>>. Acesso em 09 de setembro de 2020.

ARAUJO, Eduardo Santos. Avaliação dos Programas de Incentivos Fiscais do Estado de Goiás entre 2000 e 2013. Economia-Ensaios, v. 30, n. 2, p. 65-87, 2016.

ANDERSON, George. Federalismo – uma introdução. 1 ed. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2009.
BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ÁVILA, Humberto. Competências Tributárias – um ensaio sobre a sua compatibilidade com as noções de tipo e conceito. São Paulo, Malheiros, 2018.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; CABELLO, Otávio Gomes. Controle e transparência sobre os gastos tributários em municípios brasileiros e sua relação com as transferências intergovernamentais. XVIII USP International Conference in Accounting, jul. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos para uma dogmática constitucional transformadora. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. O constitucionalismo democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto. 2012. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI168919,51045-O+constitucionalismo+democratico+no+Brasil+cronica+de+um+sucesso>>. Acesso em 08 de fevereiro de 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros e GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs). Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. 1ª ed., 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 74-107.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.

BERCOVICI, Gilberto. Relatório Final da Pesquisa “Projeto Pensando o Direito: Federalismo no Brasil: limites da competência administrativa e legislativa”. Convênio Mackenzie/PNUD/SAL-MJ. São Paulo: 2007.

BEVILACQUA, Lucas. Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. Federalismo e ICMS – Estados-Membros em “Guerra Fiscal”. 1 ed. São Paulo, Quartier Latin, 2014.

BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 05 out. 1988.

BRASIL. Lei Complementar n. 24, de 7 de janeiro de 1975. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 09 jan. 1975.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 05 mai. 2000.

BRASIL. Lei Complementar n. 160, de 7 de agosto de 2017. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 08 ago. 2017.

BRASIL. Lei Federal n. 7.713, de 22 de dezembro de 1998. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 23 dez. 1998.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU), Acórdão 1205-16. Plenário 14/05/2014.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU), Acórdão 2956/2020. Plenário 04/11/2020.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União. -- 3.ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R.; "Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas", p. 313 -340. In: Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017.

BUISSA, Leonardo. Tributação sobre o consumo no Estado Federal, indução econômica e integração. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti. Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível". Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 195-208.

CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 5 ed. São Paulo, Quartier Latin, 2009.

CHEVALLIER, Jacques. O Estado Pós-Moderno. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009 (p.59-98).

COASE, Ronald H. The problem of social cost. The Journal of Law & Economics. University of Chicago, vol III, october 1960.

COELHO, Saulo de Oliveira. Reconhecimento, Experiência e Historicidade: considerações para uma compreensão dos Direitos Humano-Fundamentais como (in)variáveis principiológicas do Direito nas sociedades democráticas contemporâneas. In: SOBREIA; FARIAS; OLIVEIRA JR. Filosofia do Direito. Florianópolis: Conpedi/FUNJAB, 2012, p. 289-310

COELHO, Saulo Pinto Coelho. Desarrollo Humano Crítico-Inclusivo: crítica del derecho al desarrollo y desarrollo crítico del derecho. In: Moyano; Coelho; Mayos. (Org.). Posdisciplinariedad y Desarrollo Humano: entre pensamiento y política. 1ed. Barcelona: Linkgua, 2014, v., p. 41-63.

COELHO. Para uma crítica das críticas ao discurso dos direitos humanos e fundamentais: da desconstrução do jushumanismo ao jushumanismo crítico. Revista Direitos Humanos e Efetividade, v. 1, p. 1-18, 2015.

COELHO, Saulo Pinto Coelho. ASSIS, Alline N. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 115, p. 541-584, 2017

COELHO, Saulo; PEDRA, Caio. Direitos Humanos entre Discursos e Ideologias: a plurivocidade semântica dos direitos humanos, a necessidade de crítica democrática permanente e o permanente risco de reviravolta autoritária. In: Direitos Fundamentais e Democracia. 1ed. Florianópolis: Funjab, 2013, v. I, p. 173-192

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o Federalismo Fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Org.). Federalismo fiscal: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 15-34.

CONTI, José Mauricio. Federalismo Fiscal. 1 ed. São Paulo, Editor Manole, 2004.

CONTI, José Maurício. Planejamento e Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury e CONTI, José Maurício (orgs.). Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de Vigência – Questões Atuais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 39-56.

CORREIA NETO, Celso de Barros. O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no Direito brasileiro. São Paulo: Almedina Brasil, 2014, p. 125-162.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Tributação e Direitos Fundamentais. In: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de; MACEDO, Marco Antonio Ferreira (coord.). Direitos Fundamentais e Estado Fiscal – estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres. Salvador: Jus Podivm, 2019.

CORTI, Horácio. Derechos fundamentales y presupuesto publico: una renovada relación en el marco del neoconstitucionalismo periférico. In: CONTI, José Maurício e SCAFF, Fernando Facury (coords). Orçamentos Públicos e direito financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 127-185.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo. Ed. UNESP. COUTO, Cláudio Gonçalves. Sistema de governo e políticas públicas / Cláudio Gonçalves Couto -- Brasília: Enap, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. Atualidades Jurídicas – Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 83-106, jan./jun. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29. Ed. Rev. Atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DOMINGOS, Sérgio. A eficácia dos direitos fundamentais. Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ., Brasília, Ano 10, Volume 19, p. 191–216, jan./jun. 2002.

ELALI, André. O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Sistema Tributário Nacional. 1 ed. São Paulo, MP Editora, 2005.

ELALI, André. Tributação e regulação econômica – um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. São Paulo, MP Editora, 2007.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel. A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais. 1 ed. São Paulo, Quartier Latin, 2010.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 6. Ed, São Paulo: Atlas, 2011.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2015.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra e SALOMÃO, Ivan Colangelo. O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade. Revista de Economia Contemporânea, 2017. Número especial: p. 1-20.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 34 ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2016.

GALEANO, Eduardo. O livro dos abraços. 9. ed. PortoAlegre: L&PM, 2002.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Análise do Censo Fomentar e Produzir. Estudos do IMB. Goiânia, 2014.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Cenário Socioeconômico e Ambiental. Estudos do IMB. Goiânia, 2015.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Evolução de Goiás nas duas últimas décadas – Análise Retrospectiva. Goiânia, 2016.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Goiás em dados 2017. Goiânia, 2017.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Incentivos Fiscais e o Estado de Goiás: Uma Análise de Impacto e do Custo Econômico dos Programas Fomentar/Produzir e Crédito Outorgado. Goiânia, 2019.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Índice de Desempenho dos Municípios - IDM. Goiânia, 2013.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Índice de Desempenho dos Municípios - IDM. Goiânia, 2014.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Índice de Desempenho dos Municípios - IDM. Goiânia, 2016.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Índice de Desempenho dos Municípios - IDM. Goiânia, 2018.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Matriz de Insumo e Produto: uma aplicação para a economia goiana. Estudos do IMB. Goiânia, 2017.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2000. Goiânia, 2002.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2001. Goiânia, 2003.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2002. Goiânia, 2004.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2002-05. Goiânia, 2007.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2003. Goiânia, 2005.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2004. Goiânia, 2006.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2006. Goiânia, 2008.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2007. Goiânia, 2009.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2008. Goiânia, 2010.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2009. Goiânia, 2011.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2010. Goiânia, 2012.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2011. Goiânia, 2013.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2012. Goiânia, 2014.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2013. Goiânia, 2015.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2014. Goiânia, 2016.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2015. Goiânia, 2017.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2016. Goiânia, 2018.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Produto Interno Bruto – Goiás – 2017. Goiânia, 2020.

GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Programa Fomentar/Produzir Informações e Análises para o Estado e Microrregiões de Goiás. Estudos do IMB. Goiânia, 2012.

GOIÁS. Decreto n. 5.265, de 31 de julho de 2000. Diário Oficial do Estado de Goiás, 07 ago. 2000.

GOIÁS. Lei n. 9.489, de 19 de julho de 1984. Diário Oficial do Estado de Goiás, 31 jul. 1984.

GOIÁS. Lei n. 11.1380, de 19 de abril de 1990. Diário Oficial do Estado de Goiás, 20 abr. 1990.

GOIÁS. Lei n. 13.591, de 18 de janeiro de 2000. Diário Oficial do Estado de Goiás, 20 jan. 2000.

GOIÁS. Lei n. 13.844, de 01 de junho de 2001. Diário Oficial do Estado de Goiás, 06 jun. 2001.

GOIÁS. Lei n. 14.186, de 27 de junho de 2002. Diário Oficial do Estado de Goiás, 01 jul. 2002.

GOIÁS. Lei n. 14.244, de 29 de julho de 2002. Diário Oficial do Estado de Goiás, 05ago. 2000.

GOIÁS, Lei n. 14.469, de 16 de julho de 2003. Diário Oficial do Estado de Goiás, 21 jul. 20003.

GOIÁS. Lei n. 15.939, de 29 de dezembro de 2006. Diário Oficial do Estado de Goiás, 29 dez. 2007.

GOIÁS. Lei n. 20.787, de 03 de junho de 2020. Diário Oficial do Estado de Goiás, 05 jun. 2020.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. Portaria n. 01/2020. 03 de novembro de 2020.

GOMES, Carlos Jacques Vieira. O princípio constitucional da livre concorrência: corolário da livre iniciativa ou princípio autônomo da ordem econômica? Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/principios-gerais-da-ordem-economica-o-principio-constitucional-da-livre-concorrencia-corolario-da-livre-iniciativa-ou-principio-autonomo-da-ordem-economica#:~:text=A%20livre%20concorr%C3%Aancia%3A%20corol%C3%A1rio%20da%20livre%20iniciativa%20ou%20princ%C3%ADpio%20constitucional%20aut%C3%B4nomo%3F&text=25%20Inser%2Dse%20na%20tutela,173%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201988>. Acesso em 04 de junho de 2020.

GOMES, Emerson César da Silva . A disciplina jurídica das transferências voluntárias. In: CONTI, José Maurício e SCAFF, Fernando Facury (coords). Orçamentos Públicos e direito financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 803-820.

GOMES, Emerson César da Silva. O Direito dos Gastos Públicos no Brasil. São Paulo: Almedina, 2013, p. 81-106.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Princípio da Eficiência Econômico-Social no Direito Brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. Revista Sequência (Florianópolis), n. 68, p. 261-290, jun. 2014.

GOZZI, Gustavo. O Estado Contemporâneo. In: BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO. Dicionário de Política. Brasília: UnB, 2007, p. 401-409.

GRIN, Eduardo José. Governos locais: uma leitura introdutória / Eduardo José Grin; Fernando Luiz Abrucio – Brasília: Enap, 2019.

HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass S. The cost of rights. Why liberty depends on taxes. New York/London: WW Norton & Company, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. In Revista Trimestral de Direito Público, n. 26, São Paulo: Malheiros, 1999.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. 8. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LACERDA, Antônio Corrêa; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. Economia Brasileira. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. Teoria Geral do Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2015.

MAJONE, G. As Transformações do Estado Regulador. Revista de Direito Administrativo, v. 262, 2013, p. 11-43.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. Fórum de Contratação e Gestão de Pessoas. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abril de 2010.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Regulação estatal e interesses públicos. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; FREITAS, Rafael Veras. A nova LINDB e o consequencialismo jurídico como mínimo essencial. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-18/opiniao-lindb-quadrantes-consequencialismo-juridico>>. Acesso em: 09 de setembro de 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Benacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Controle da Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 21-38.

MARTINS, Alexandre Marques da Silva. Os valores em Miguel Reale. Brasília a. 45 n. 180 out./dez. 2008

MATO GROSSO. Lei Complementar n. 93, de 5 de novembro de 2001. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, 5 nov. 2001.

MATO GROSSO. Lei n. 4.049, de 30 de junho de 2011. Diário Oficial do Estado do Mato Grosso, 1 jul. 2011.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Autonomia decisória, discricionariedade administrativa e legitimidade da função reguladora do estado no debate jurídico brasileiro. Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 169-195, out./dez. 2005.

MATOS, Vitor Gontijo Jaime. Gestão dos incentivos fiscais em Goiás: uma proposta alternativa a legislação do Programa Produzir. 123 f. Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2017.

MOREIRA, André Mendes. Repartição das receitas tributárias e autonomia federativa. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcos; TORRES, Heleno Taveira. Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Curitiba: Juruá, 2016, p. 61-87.

MOREIRA, André Mendes; MACHADO, Sophia Goreti Rocha. Afinal, o que é Tributo? In: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de; MACEDO, Marco Antonio Ferreira (coord.). Direitos Fundamentais e Estado Fiscal – estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres. Salvador: Jus Podivm, 2019.

MONTEIRO NETO, Aristides. Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes. Boletim regional, urbano e ambiental. IPEA, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Controle de contas e o equilíbrio entre os poderes: notas sobre a autonomia do sistema de controle externo. Revista Interesse Público, ano 19, n. 101, p. 15-53, jan/fev. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo, 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Novo Papel do Estado na Economia. Revista de Direito Público da Economia - RDPE Belo Horizonte, n. 11, ano 3 Julho / Setembro 2005.

NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. In: CONTI, José Maurício e SCAFF, Fernando Facury (coords). Orçamentos Públicos e direito financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 693-728.

NÓBREGA, Marcos. Renúncia de receita; guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF.

PEREIRA, Luiz Bresser. Economia Brasileira. 7 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

PIKETTY, Thomas. O Capital no Século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO, Isabela. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. Revista Políticas Públicas, v. 12, nº 1, 2008. pp. 27-36.

PIVA, Sílvia Helena Gomes. Incentivos fiscais: uma visão normativa. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

POSNER, Richard A. Economic analysis of law. 8th ed. New York: Aspen Publishers, 2011.

REALE, Miguel. Direito como experiência: introdução à epistemologia jurídica. - 2. ed. - São Paulo: Saraiva, 1992.

REALE, Miguel. Experiência e cultura. Campinas: Bookseller, 2000.

REALE, Miguel. Teoria do Direito e do Estado. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

REALE, Miguel. Teoria Tridimensional do Direito. São Paulo: Saraiva, 2010.

REI, José Anijar Fragoso. Benefícios fiscais de ICMS para a efetivação de direitos fundamentais. 2017.

REZENDE, Fernando. A reforma tributária e a Federação. 1 ed. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2009.

REZENDE, Fernando. O Federalismo brasileiro em seu labirinto – crise e necessidade de reformas. 1 ed. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2013.

RITTER, Otávio; PINHO, Bruno; REIS, Luiz Claudio Diogo; Vilar, Thiago Bezerra. Transparência das políticas públicas de renúncia fiscal: uma análise sob a ótica de dados abertos. X Congresso CONSAD de Gestão Pública, jul. 2017.

RODRIGUES, Fernando Rocha. História política de Goiás: o governo de Pedro Ludovico Teixeira e a dominação tradicional. 2015.

SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 27, n. 2, p. 37-68, abr./jun. 1998.

SANTOS FILHO, Sírio Vieira dos. A eficiência sob a perspectiva da análise econômica do direito. Revista Justiça do Direito, v. 30, n. 2, p. 210-226, maio/ago 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 4.ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. O orçamento mínimo social garante a execução de políticas públicas. In: Crônicas de Direito Financeiro – Tributação, Guerra Fiscal e Políticas Públicas. São Paulo: CONJUR Editorial, 2016, p. 225-228.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento Republicano e Liberdade Igual. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 41-86.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renado; Leal, Rogério Gesta (orgs.). Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Imunidade tributária e ordem econômica. *In* Grandes Questões Atuais do Direito Tributário. São Paulo: Dialética. 15 vol., 2011.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Segurança jurídica e normas tributárias indutoras. *In* Direito Tributário e Segurança Jurídica. MP Editora, 2008.

SEN, Amartya. Desenvolvimento com liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Alexandre Rezende. O programa Produzir – Goiás e o impacto na promoção de emprego, renda e arrecadação local. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2018.

SILVA, Eduardo Rodrigues da. A economia goiana no contexto nacional: 1970 – 2000. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, Unicamp – SP. Campinas, 2012.

SILVA, Vírgílio Afonso. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de e SARMENTO, Daniel. Direito Sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 587-599.

SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (orgs.). O Direito e as Políticas Públicas no Brasil. São Paulo, Atlas, 2013. pp. 1-62

SOARES, Mário Lúcio Quintão. Teoria do Estado: Novos Paradigmas em face da Globalização. 4 ed. São Paulo, Atlas, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para Céticos. São Paulo: Malheiros, 2012. (p.231-280)

SURREY, Stanley S e McDANIEL, Paul R. The tax expendidute concept and the budget reform act of 1974. Boston College Law Review, vol. XVII, n. 5, june 1976, p.679-737.

TEIXEIRA, Pedro Freitas; SINAY, Rafael; BORBA, Rodrigo Rabelo Tavares. A análise econômica do Direito na axiologia constitucional. Revista do BNDES 42, dezembro 2014.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. In Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico n. 5, mar./ago.2014, p.25-54.

TRIOLA, Mário F. Introdução à estatística: atualização da tecnologia / Mário F. Triola; tradução e revisão técnica Ana Maria Lima de Farias, Vera Regina Lima de Farias e Flores. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Réquiem para ação administrativa planejada: a rutura entre as dimensões executiva e orçamentária. In: BUISSA, Leonardo; REIMANN, Simon e MARTINS, Rafael (orgs.). Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018, p. 319-340.

VASCONCELOS, Natália Pires de. Direitos sociais e orçamento público: o custo de direitos como um problema empírico. In CONTI, José Maurício (coord). Poder Judiciário: políticas públicas, vol. 2. São Paulo: Almedina, 2018, p. 37-64.