



CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA - UNIALFA
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL
ECONÔMICO

ANA CAROLINA GONÇALVES MAIA

**PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL
PRODUZIR COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES
SOCIAIS E REGIONAIS NO ESTADO DE GOIÁS**

**Goiânia
2023**

ANA CAROLINA GONÇALVES MAIA

**PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL
PRODUZIR COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES
SOCIAIS E REGIONAIS NO ESTADO DE GOIÁS**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico, submetida à banca examinadora do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, sob a orientação do Professor Doutor Rodrigo de Camargo Cavalcanti.

**Goiânia
2023**

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

M217p

Maia, Ana Carolina Gonçalves.

Programa de incentivo fiscal produzir como instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais no estado de Goiás. / Ana Carolina Gonçalves Maia. – 2023.

95 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Camargo Cavalcanti.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Programa de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional Econômico. – Goiânia, 2023.

1. Incentivos Fiscais. 2. Desigualdade Regional. 3. Guerra Fiscal. 4. Desenvolvimentismo. I. Cavalcanti, Rodrigo de Camargo. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 346.9

ANA CAROLINA GONÇALVES MAIA

**PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL
PRODUZIR COMO INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES
SOCIAIS E REGIONAIS NO ESTADO DE GOIÁS**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico, submetida à banca examinadora do Centro Universitário Alves Faria – UNIALFA, sob a orientação do Professor Doutor Rodrigo de Camargo Cavalcanti.

Data de aprovação:

Componentes da Banca Examinadora

Prof. Doutor Rodrigo de Camargo Cavalcanti

Professor da Banca

Professor (a) da Banca

**Goiânia
2023**

AGRADECIMENTOS

À Deus, que me deu a coragem e capacidade para realizar este mestrado;

Ao meu orientador, professor Rodrigo Cavalcanti, pela paciência e disponibilidade em me guiar;

Aos meus familiares, pela presença constante.

A minha filha Ana Elisa, meu maior tesouro.

Ao meu marido, Hugo, pelo apoio.

Nenhuma vitória é
possível sem que
precedida de
pequenas vitórias
sobre nós mesmos.

L.M. Leonov

RESUMO

MAIA, Ana Carolina Gonçalves. Programa de Incentivo Fiscal Produzir como instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais no Estado de Goiás. 2023. Número de folhas: 95. Dissertação. Mestrado em Direito Constitucional Econômico. Centro Universitário Alves Faria - UNIALFA, Goiânia, 2023¹

A política de incentivos fiscais praticada no Estado de Goiás foi implementada com o propósito de estimular o desenvolvimento social e regional através da geração de emprego e renda. Ao longo da história, o estado cresceu por força de projetos desenvolvimentistas, que culminaram nos atuais programas de renúncia fiscal. O objetivo da pesquisa é identificar a efetividade e eficácia do Produzir no desenvolvimento regional do Estado de Goiás, a partir dos princípios da ordem constitucional econômica, em especial do princípio da superação das desigualdades sociais e regionais. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, que investiga as vantagens e desvantagens da renúncia fiscal como mecanismo de desenvolvimento e de promoção da igualdade social. Verifica-se que a Constituição Brasileira estabelece a ordem econômica capitalista e liberal, com respeito aos direitos individuais e coletivos. Sempre que necessário, o Estado intervém em benefício da coletividade. Observa-se que os programas de desenvolvimento por meio de renúncia fiscal, uma forma de intervenção estatal indutora, tornam a região contemplada economicamente atrativa, mas aprofundam as desigualdades sociais, na medida em que todos arcam com os custos em favor de alguns beneficiados. Além disso, estimulam a guerra fiscal e desequilibram as receitas das unidades autônomas. Por ser uma interferência na política econômica, o crescimento fomentado é inseguro, insustentável e pouco transparente. Verifica-se que ações estruturantes seriam mais efetivas para promover o desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Ordem Constitucional Econômica. Incentivos Fiscais. Desigualdade regional. Guerra fiscal. Desenvolvimentismo.

¹Orientador: Dr. Rodrigo de Camargo Cavalcanti

ABSTRACT

MAIA, Ana Carolina Gonçalves. **Programa de Incentivo Fiscal Produzir como instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais no Estado de Goiás**. 2023. Número de folhas: 95. Dissertação. Mestrado em Direito Constitucional Econômico. Centro Universitário Alves Faria - UNIALFA, Goiânia, 2023²

The tax incentive policy practiced in the State of Goiás was implemented with the purpose of promoting social and regional development through job creation and income promotion. Throughout history, the state has grown because of developmental projects, which culminated in the current tax waiver programs. The objective of the research is to identify the effectiveness and efficiency of Produce in the regional development of the State of Goiás, based on the principles of the economic constitutional order, in particular the principle of overcoming social and regional inequalities. This is bibliographical research, which investigates the advantages and disadvantages of tax waiver as a mechanism for the development and promotion of social equality. It appears that the Brazilian Constitution establishes the capitalist and liberal economic order, with respect for individual and collective rights. Whenever necessary, the State intervenes for the benefit of the community. It is observed that development programs through tax breaks, a form of inducing state intervention, make the contemplated region economically attractive, but deepen social inequalities, as everyone bears the costs in favor of some beneficiaries. In addition, they stimulate the fiscal war and unbalance the revenues of the autonomous units. Because it is an interference in economic policy, the fostered growth is insecure, unsustainable, and not very transparent. It appears that structuring actions would be more effective in promoting economic development.

Keywords: Economic Constitutional Order. Tax breaks. Regional inequality. Tax war. Developmentalism.

²Orientador: Dr. Rodrigo de Camargo Cavalcanti

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Distribuição do índice GINI no estado de Goiás.....	34
Figura 2: Características reveladoras da vulnerabilidade social.....	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Renúncia Tributária: Regionalizado (Crédito Outorgado e outros créditos e deduções do imposto em R\$ mi), 2017 – 2021	47
---	----

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACIA	Associação Comercial e Industrial de Goiás
ACIEG	Associação Comercial e Industrial do Estado de Goiás
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	Artigo
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF-88	Constituição Federal de 1988
CGE	Controladoria Geral do Estado de Goiás
COVID-19	Coronavírus
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DAIA	Distrito Agroindustrial de Anápolis
EC	Emenda Constitucional
FEINCOM	Fundo de Expansão da Indústria e Comércio do Estado de Goiás
FOMENTAR	Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDBE	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Índice de Desempenho dos Municípios
Inc.	Inciso
IMB	Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
LC	Lei Complementar
LRFF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Nº	Número
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Programa Nacional de Desenvolvimento
Produzir	Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás
Pró Goiás	Programa de Desenvolvimento Regional
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento

RE	Recurso Extraordinário
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás
STF	Supremo Tribunal Federal
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
UNIALFA	Centro Universitário Alves Faria
VA	Valor Adicionado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	ORDEM CONSTITUCIONAL ECONÔMICA.....	18
2.1	Coexistência do Estado Liberal e Social	18
2.2	Ordem econômica na Constituição Federal de 1988	21
2.3	Soberania Nacional	23
2.4	Propriedade privada e função social da propriedade	25
2.5	Livre concorrência.....	28
2.6	Busca do pleno emprego	31
2.7	Tratamento para as empresas de capital nacional de pequeno porte.....	33
2.8	Redução das desigualdades regionais e sociais.....	34
2.8.1	Índices de desigualdade: Gini, IDM, expectativa de vida e <i>per capita</i>	36
3	INCENTIVOS FISCAIS: CONCEITOS.....	39
3.1	Breve histórico do desenvolvimento industrial em Estado de Goiás	40
3.2	Características do programa Produzir	44
3.3	Distribuição territorial dos incentivos	48
3.4	Custo econômico do emprego	51
3.5	Evolução da desigualdade no estado.....	53
3.6	Competição entre entes federados: “guerra fiscal”	59
4	PERCEPÇÃO DE EFETIVIDADE DOS INCENTIVOS	64
4.1	Impacto sobre as indústrias	65
4.2	Impacto na redução das desigualdades regionais e sociais	67
4.3	Impacto no IDH e no IDM.....	74
5	CONCLUSÃO	76
	REFERÊNCIAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

O Estado de Goiás passou por um intenso processo de desenvolvimento com a fundação de Brasília e com a política de ocupação do Planalto Central, denominada de “marcha para o oeste”, que ganhou impulso com a Revolução de 1930 e consolidou-se com a construção de Goiânia, símbolo de um era de modernização. Com o término das obras, muitos desses trabalhadores não tinham como retornar para o local de origem, restando-lhes a alternativa de habitar as periferias de Goiânia, o que gerou um grande bolsão de pobreza. A dicotomia entre o padrão núcleo e periferia assemelha-se ao que ocorreu em Brasília, cidade também planejada.

Goiás representa bem o que ocorreu no Brasil, apresentou crescimento econômico, melhoria geral no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e expressiva industrialização, porém o progresso não foi acompanhado pela redução das discrepâncias sociais e regionais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 – CF-88, a política pública de incentivos fiscais ganhou força diante da possibilidade de os estados federados instituírem esse mecanismo. A partir da década de 1980, o Estado de Goiás, essencialmente agrário, buscou promover o desenvolvimento industrial através de propostas que utilizavam a tributação como instrumento para atrair indústrias.

Os principais projetos de incentivos fiscais foram o Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás – FOMENTAR e o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – Produzir e o Programa de Desenvolvimento Regional - Pró Goiás, esse último ainda em vigor.

O estudo limitar-se-á ao Programa Produzir, instituído pela Lei nº 13.591/2000, em razão de ser o mais representativo em termos de valores e pelo fato de que um dos seus escopos coadunarem com o princípio e um dos propósitos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, inc. III, da Constituição Federal). Busca-se verificar a correlação entre a política fiscal e a mitigação das desigualdades sociais e regionais no âmbito estadual, nos termos propostos pela Lei 13.591/2000 e sob a perspectiva no art. 170 da Constituição Federal.

O Produzir tem como propósito contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás, estimular a realização de investimentos, a

renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumentar a competitividade estadual, buscando a geração de emprego e renda e a diminuição das desigualdades sociais e regionais (art. 2º, da Lei nº 13.591/2000). Diante dos objetivos, o trabalho se propõe a investigar se a intervenção do Estado na economia, mediante o manejo de instrumentos tributários, resultou em melhoria das condições sociais do goiano

Fixadas essas premissas, o problema de pesquisa é: a intervenção do Estado na economia, através do programa de incentivo fiscal Produzir foi efetiva para a implementação do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais no Estado de Goiás?

O objetivo geral é identificar a efetividade e eficácia do Produzir no desenvolvimento regional no Estado de Goiás, a partir dos princípios da ordem constitucional econômica, em especial o princípio da superação das desigualdades sociais e regionais. Compara-se as características de Goiás antes e depois da política de incentivos fiscais, através da descrição da distribuição territorial dos beneficiados e análise dos dados estatísticos disponíveis. Ao cumprir esses propósitos, espera-se esclarecer se o Produzir contribuiu para efetivação do princípio da redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, inc. VIII da CF/88).

Parte-se da hipótese de que o Estado de Goiás e outras regiões do Planalto Central alcançaram rápido desenvolvimento em função de projetos desenvolvimentistas, que incluíram as políticas de estímulo fiscal. No entanto, a aceleração do crescimento na região a partir da década de 1980 demandou um grande volume de incentivos fiscais que, por um lado atraíram empresas, mas, por outro, deixaram o Estado com a receita reduzida em relação a outras regiões por décadas, impactando na renda *per capita* do povo goiano, prejudicando a distribuição de renda e aprofundando as desigualdades sociais e regionais.

A pesquisa ganha relevância uma vez que é necessário compreender se o avanço econômico de Goiás ocorreu de forma artificial, por meio de intervenções governamentais; se há transparência nesta política desenvolvimentista; se existe o estudo aprofundado sobre efetividade da política econômica. Portanto, o trabalho proporciona a reflexão da sociedade sobre a eficácia e efetividade dos programas de incentivos fiscais. A contribuição acadêmica no campo do direito constitucional econômico consiste na análise sobre a intervenção do Estado na economia, através

de políticas públicas de renúncia fiscal. A pesquisa insere-se na linha de pesquisa “Desenvolvimento econômico e princípios constitucionais da ordem econômica” do curso de mestrado em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria - UNIALFA.

A metodologia empregada consiste na pesquisa bibliográfica documental sendo examinadas publicações em livros, revistas, jornais, estudos acadêmicos e sites na internet. Através de revisão da literatura, pretende-se buscar explicações sobre o problema em estudo, em evidências teóricas apresentadas em artigos científicos. Torna-se possível, dessa forma, conhecer e analisar as contribuições da ciência sobre a questão. O estudo bibliográfico permite sintetizar o resultado de pesquisas já realizadas sobre o tema, colaborando para o entendimento mais amplo, oferecendo contribuições que permitem refletir sobre o problema. Com base nesse conceito, a metodologia adotada nessa pesquisa será a revisão bibliográfica integrativa.

Nesta pesquisa, são usados os termos como renúncia fiscal; incentivos fiscais; desenvolvimento econômico; regionalização industrial, interiorização da economia em Goiás, captação de investimentos, legislação tributária, desigualdade social e regional. Será feita uma busca nas bases de dados Google Acadêmico e *Scielo* por artigos que debatam essa temática, além dos estudos disponibilizados pelo Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – IMB. Esta seleção se dará pelo título, resumo e identificação com os propósitos apresentados. Os critérios de inclusão dos trabalhos selecionados e analisados consistem em verificar se as pesquisas foram publicadas em formato de artigos, com possibilidade de acesso ao texto integral e selecionar publicações disponíveis nos últimos cinco anos. Poderão ser usados textos mais antigos quando forem indispensáveis para conceituações básicas e para a compreensão de fatos históricos ou estatísticos. Os critérios de exclusão serão verificar se as publicações não estão em formato de artigos ou apresentem fuga ao tema, publicações fora do período proposto e publicações disponíveis apenas com o resumo, sem acesso ao texto integral.

2 ORDEM CONSTITUCIONAL ECONÔMICA

O estudo sobre os incentivos fiscais e suas implicações conduz à necessidade de revisar os princípios constitucionais que norteiam a ordem econômica brasileira para compreender os mecanismos de intervenção do Estado na economia. O intervencionismo estatal se justifica na medida em que atua como agente regulador do interesse individual em detrimento do coletivo.

A ordem econômica brasileira, implementada na Constituição de 1988, é um conjunto de normas e princípios que regulam a atividade econômica do país e objetiva garantir a livre iniciativa, proteção ao meio ambiente, direito de propriedade, direitos do consumidor e igualdade de competição entre os agentes econômicos.

Em síntese, o Estado deve intervir na economia a fim de adequá-la aos ditames constitucionais e a tributação é uma forma de regulação da economia. No trabalho apresenta-se casos em que os programas de benefícios fiscais não alcançaram o objetivo proposto.

Para compreensão do tema, faz-se necessário analisar às questões históricas que resultaram no atual sistema econômico e os princípios previstos no art. 170 da CF.

2.1 Coexistência do Estado Liberal e Social

As relações entre o Estado e a economia dependem de fatores como maturidade democrática e desenvolvimento socioeconômico de cada nação. O governo absoluto era caracterizado pelas restrições à liberdade individual, ausência de divisões entre os poderes e concentração de poder na mão de um soberano. No campo econômico, havia forte intervenção estatal. Porém, esse poder absoluto gerou entraves ao desenvolvimento econômico, surgindo, a partir daí a denominada política econômica liberal (FONSECA, 2010).

Nações com democracia consolidada adotam dois direcionamentos para a política econômica: o liberalismo econômico ou o intervencionismo estatal. A política econômica liberal parte do pressuposto de que o sistema econômico se autorregula. Assim, a economia responde a necessidades do mercado em relação ao volume de produção, precificação, valorização econômica, investimentos, geração de empregos, abertura ou encerramento de atividades. Nesse modelo econômico, cabe

ao Estado desenvolver políticas públicas e regular o sistema econômico para inibir abusos, sem intervir diretamente nas decisões do mercado. As agências reguladoras ganham autonomia e poder e o Estado distancia-se das atividades produtivas, concentrando-se na gestão de políticas públicas. A propriedade privada e a livre competição são estimuladas. Empresas estatais são privatizadas e reduzidas ao mínimo, por isso uma das denominações para esse alinhamento político é “estado mínimo”.

O modelo intervencionista segue alinhamento econômico oposto. Parte do pressuposto de que as atividades econômicas devem proporcionar distribuição de renda, igualdade de acesso e bem-estar social. Nesse modelo, o Estado assume atividades econômicas consideradas estratégicas para a proteção social, como gestão do sistema de saúde, educação, produção de alimentos, geração e distribuição de energia, água e saneamento, comunicações. O Estado participa de atividades produtivas como gestor de empresas ou como sócio majoritário. Os cargos de direção nessas organizações são cargos políticos, visando garantir ao Estado o controle da produção. Assim, a formação de preços, abertura e fechamento de empresas estratégicas, geração de empregos, política cambial e outras decisões são tomadas pelo Estado e não pelo mercado. A propriedade pública é privilegiada e os empreendimentos considerados estratégicos são incentivados por meio de políticas de fomento, subsídios e vantagens fiscais.

Alguns estados buscam o meio termo entre o modelo liberal e intervencionista, adotando políticas neoliberais, regulação estatal moderada, vigilância do sistema econômico para combater a formação de conglomerados, cartéis, holdings, trustes e outras formas de estratégias de monopólio econômico. Essas políticas econômicas moderadas valorizam a competição, incentivam o empreendimento privado, mas adotam formas de controle como fomento de atividades consideradas estratégicas e incentivos fiscais. Atividades são subsidiadas ou recebem investimento público em condições vantajosas, principalmente quando é necessário competir com mercados internacionais. Essa política de protecionismo econômico, apesar de apresentar estabilidade social, acaba criando situação de insegurança e afasta alguns investidores.

O Brasil, mesmo optando pelo capitalismo, estabelece na Constituição Federal a responsabilidade pelo bem-estar social em relação a saúde, educação, segurança, dentre outros direitos fundamentais da pessoa humana. Neste sentido, a

lição de Rodrigo Cavalcanti:

A ordem econômica da Constituição de 1988, por sua vez, advém de uma avançada proposta jurídica de adequação do viés social-democrático mediante a implantação da justiça social concomitante ao interesse de evolução do capitalismo, no sentido da promoção do direito subjetivo de propriedade, da livre concorrência e da livre iniciativa (CAVALCANTI, 2015, p. 18).

A CF dispõe que é direito de todos viver de forma digna com justiça social. Para responder a esses princípios, os art. 173 e 174 da CF asseguram que o Estado pode intervir na ordem econômica, por meio de dispositivos como regulação e políticas de tributação e de incentivos (GRAU, 2015). A intervenção direta do Estado na ordem econômica ocorre quando o Estado atua como empresário, em atividades produtivas. O Brasil mantém estatizadas atividades como produção e distribuição de combustíveis, energia elétrica, serviços de correios, dentre outras. Essas atividades são privatizadas quando o Estado considera que há segurança para transferir as atividades produtivas para a iniciativa privada sem prejuízos aos direitos sociais coletivos (BAGNOLI, 2013).

A intervenção indireta do Estado na ordem econômica ocorre quando o Estado atua como condutor de atividades econômicas, por meio de normativas, estímulos e regulação da atividade privada (SILVA, 2017). Ao normatizar as condições sob as quais a atividade privada atua, torna-se possível evitar abusos que comprometem o direito à igualdade social e dignidade humana. Ao normatizar e regular as atividades privadas, o Estado intervém de forma indireta na qualidade dos produtos, formação de preços, condições de prestação de serviços, instrumentalizado pela aplicação de sanções, punições e incentivos de várias naturezas, incluindo incentivos fiscais.

A tributação exerce uma função fiscal, que consiste em levantar meios por meio da taxação de bens e serviços para custear as ações do Estado, e uma função extrafiscal, voltada para a intervenção indireta do Estado na atividade econômica por meio de incentivos ou sobretaxas a determinadas atividades. Assim, além de prover o governo dos meios necessários para cumprir seu papel, os impostos atuam como instrumento de intervenção do Estado sobre as atividades econômicas (PETTER, 2008).

Sobre a extrafiscalidade do tributo, Aliomar Baleeiro:

A observação das instituições financeiras dos vários países, em diferentes épocas, revela que os governantes não decretam impostos apenas como propósito fiscal, isto é, o de arrecadar recursos para custeio das despesas públicas. Há alguns séculos, eles perceberam que a tributação produzia diversos efeitos sobre a economia, a composição das fortunas e os hábitos dos contribuintes. Partindo dessa verdade, os governos a utilizaram para diversas aplicações práticas, conforme as intervenções que pretendiam levar a efeito na sociedade. Quando pretende uma intervenção através de processos tributários, o Estado ora usa dos efeitos drásticos que uma imposição produz sobre os prelos e o valor, conforme vimos a propósito dos fenômenos de repercussão, absorção e transformação, ora afasta esses efeitos através de imunidades e isenções, discriminando, para esse fim, as coisas, fatos ou atividades, que deseja preservar e encorajar (BALEEIRO, 1978, p. 228).

O estado de Goiás adotou uma forte política intervencionista, nos anos 1980, através do Fundo de Participação e Fomento do Estado de Goiás (Fomentar), sucedido pelo Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (Produzir), ambos com o escopo de fortalecer, modernizar e diversificar os setores industriais goianos.

Entende-se que o Programa Produzir possui caráter extrafiscal, pois objetiva incentivar a instalação de novas indústrias e fortalecer as já existentes. O programa funda-se em princípios previstos tanto no texto que os instituiu quanto em princípios da Constituição Federal de 1988, razão pela qual, antes de discutir peculiaridades dos projetos desenvolvimentistas de Goiás, sua efetividade e coerência com as políticas públicas propostas no texto constitucional, busca-se analisar os principais princípios da ordem constitucional econômica que se relacionam com a intervenção do Estado na economia.

2.2 Ordem econômica na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 reservou um título específico sobre a ordem econômica e financeira, Título VII, Da Ordem Constitucional Econômica e Financeira. Eros Grau nos ensina que a ordem econômica, encabeçada na Constituição Federal pelo art. 170, deve ser compreendida como um modo de ser da economia brasileira, um conjunto de normas jurídicas da forma de organização e funcionamento da economia. A ordem econômica deverá ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com o intento de assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social e atentos aos princípios que a compõem (GRAU, 2015).

Vale transcrever os dizeres de Rodrigo Cavalcanti:

A ordem econômica brasileira atual é fruto de um conjunto de transformações sociais e institucionais historicamente pautadas por formas de Estado que se delinearam desde uma concepção liberal até uma estrutura de viés mais intervencionista, inclusive totalitário, chegando ao que hoje entendemos como um Estado de Intervenção Necessária. (...) Tal artigo é regra matriz porque aborda prescritivamente quatro aspectos primordiais da ordem econômica: sua fundação, sua conformidade, sua finalidade e os princípios a serem observados. Ou seja, é uma regência jurídica da economia que estabelece como seu fundamento, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, além de conceber com necessária a conformação consoante só ditames da justiça social. Também institui uma finalidade, vinculando diretamente a economia e dignidade da pessoa humana, e princípios, como a propriedade privada e sua função social, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a soberania nacional, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para certas empresas de pequeno porte (CAVALCANTI, 2015, p. 18).

Os preceitos contidos especialmente no Título VII da CF, denominado de “Da Ordem Econômica e Financeira”, aliam a valorização da propriedade privada e da livre iniciativa com a existência digna e à proteção social. O que se busca é harmonizar o privado com o social, os interesses empresariais e da sociedade em geral, aspirando garantir direitos individuais e valorizar a justiça social. O raciocínio parece utópico, mas é realizável, desde que se busque a livre-iniciativa sem sacrificar os princípios fins da ordem econômica, que são de observância obrigatória. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso:

Ao Estado, e não à iniciativa privada, cabe desenvolver ou estimular práticas redistributivistas ou assistencialista. É do Poder Público a responsabilidade primária. Poderá desincumbir-se dela por iniciativa própria ou estimulando comportamentos da iniciativa privada que conduzam a esses resultados, oferecendo vantagens fiscais, financiamentos, melhores condições de exercício de determinadas atividades dentre outras formas de fomento (BARROSO, 2001, p. 15)

A ordem econômica possui os seguintes princípios fundamentais para instrumentalizar as suas finalidades: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; atenuação das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego e; tratamento favorecido para empresas de pequeno porte que tenham sede e administração no País. A Constituição Federal de 1988 estabelece os

princípios que deverão nortear as atividades econômicas, o que impacta nas atividades de indivíduos, organizações privadas e nos órgãos públicos. Ao posicionar-se como liberal, garantindo a livre iniciativa e a propriedade privada, a CF-88 não despreza os direitos individuais e coletivos, estabelecendo limites ao comportamento das pessoas, organizações e governos. Nesse sentido, torna-se essencial discutir os princípios constitucionais ao analisar os programas de incentivo fiscal no Estado de Goiás.

2.3 Soberania Nacional

O primeiro princípio é o da soberania nacional, previsto também como fundamento da República Federativa do Brasil. No contexto econômico, pode ser conceituado como a preferência pelo desenvolvimento nacional, com a preservação da autodeterminação do Estado, “com a presença da livre concorrência no mercado nacional e o respeito simultâneo às normas e práticas supranacionais relacionadas à atividade econômica” (TAVARES, 2011, p. 140).

A soberania é o poder que uma nação possui para tomar decisões econômicas, sem interferência externa. Porém, referida autonomia não se confunde com isolamento comercial, mas com a ruptura de dependência em relação às outras sociedades. Nas palavras de Eros Grau:

Afirmar a soberania econômica nacional como instrumento para a realização do fim de assegurar a todos uma existência digna e como objetivo particular a ser alcançado é definir programa de políticas públicas voltadas – repito – não ao isolamento econômico, mas a viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional (GRAU, 2015, p. 232).

Ao longo da história brasileira, a construção da identidade nacional e defesa da soberania nortearam o desenvolvimento econômico. O desenvolvimentismo que resultou em projetos de incentivo à ocupação e industrialização de algumas regiões teve, entre suas principais motivações, a defesa da soberania nacional. Regiões remotas ou de fronteira apresentam fragilidades que demandam a atenção nacional, sob risco de conflitos e violação da soberania (GARCIA, 2021). Ao final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil tornou-se dependente economicamente dos Estados Unidos no plano de recuperação econômica e em seus projetos de desenvolvimento, principalmente durante os governos Vargas, o que despertou a nação para o

fortalecimento de sua soberania (BARBOZA, 2022).

A intervenção estatal na economia, seja para regular as atividades econômicas, para promover o desenvolvimento ou para garantir o interesse social, tem entre seus objetivos defender os interesses soberanos na nação. Por isso, ocorre uma permanente tensão entre os princípios do liberalismo econômico e da gestão social-democrática da nação (MACEDO, 2021). Saraiva (2021) aponta que o posicionamento constitucional em relação ao Direito Penal apresenta-se como instrumento de defesa da ordem econômica e da soberania nacional quando impede o abuso do poder econômico por parte de pessoas e empresas, quando impede a definição arbitrária dos lucros e o entrave à livre concorrência, quando combate a formação de cartel e prática de corrupção tanto nas empresas quando nos órgãos públicos, quando aponta o Estado Democrático de Direito como bem jurídico, passível de defesa no âmbito do Direito Penal.

Melo (2021) destaca que a garantia da ordem econômica e da soberania nacional, capaz de garantir os direitos fundamentais do trabalhador, a sustentabilidade, o combate aos abusos de natureza econômica, a prevenção da concentração de poder econômico e formação de cartéis, a garantia do Estado Democrático como bem coletivo, dentre outras questões ligadas à manutenção da ordem econômica, só são possíveis por meio do fortalecimento da regulação. A economia liberal estabelece que o mercado se autorregula, sem necessidade de restrição estatal. No entanto, a ordem econômica brasileira estabelece princípios que não podem ser garantidos por uma economia absolutamente liberal.

Observa-se que a soberania nacional consiste na capacidade da nação em conduzir suas atividades econômicas, sociais e democráticas sem interferência externa. Nesse sentido, a CF-88 trata de estabelecer princípios capazes de garantir que o país defenda sua soberania como valor primordial. No entanto, a globalização da economia tornou as nações interdependentes em relação a produção de bens primários, industrializados, desenvolvimento tecnológico, intercâmbio em todos os sentidos da economia. Assim, nenhuma nação é autossuficiente do ponto de vista econômico. Cabe, portanto, diferenciar soberania de independência econômica (ROCHA, 2020).

A integração mundial em torno da produção de bens e serviços, do desenvolvimento tecnológico e da distribuição dos processos produtivos gerou uma interdependência em termos globais. Produtos eletrônicos, veículos, máquinas em

geral são produzidos de forma fragmentada com a participação de vários países. Alguns, se especializam em determinados processos de produção. Evidentemente, isso implica em riscos para a soberania das nações, mas gera benefícios que são considerados superiores aos riscos. Para reduzir os impactos desses riscos, a CF-88 aponta ações que defendem a soberania nacional, como a regulação da participação do capital estrangeiro, o monopólio estatal de atividades estratégicas e a regulação estatal da atividade das empresas (ROCHA, 2020).

Os tributos com natureza extrafiscal podem ser utilizados como forma de concretização do princípio. Cite-se a tributação sobre importações que objetivam desestimular a conduta e fortalecer o mercado nacional. Os incentivos fiscais também são utilizados para estímulo da indústria interna, como exemplo, as isenções ou reduções da carga fiscal sobre as exportações.

2.4 Propriedade privada e função social da propriedade

O direito a propriedade privada e a função social da propriedade são princípios constitucionais da ordem econômica brasileira que revelam sua orientação capitalista temperada com o aspecto social. Nesse sentido, qualquer cidadão tem o direito de acumular riquezas por meio de suas atividades econômicas. Cunha e Cavalcanti (2012) apontam que o direito à propriedade privada é assegurado em todas as cartas constitucionais, desde a Constituição do Império de 1824. No entanto, o direito à propriedade não é ilimitado, pois deve observar as noções de sociabilidade e solidariedade.

Sobre o tema, nos explica Pamplona Filho e Fernandez:

Há trinta anos, a Constituição Cidadã, ao consagrar o princípio da função social da propriedade nos Títulos destinados aos Direitos e Garantias Fundamentais e à Ordem Econômica e Financeira, determinou uma revolucionária alteração de perspectiva, no Direito Constitucional e no Direito Civil, em relação à propriedade. Compreendida não como uma limitação externa a um direito subjetivo, mas como aspecto integrante de uma situação jurídica complexa, a função social da propriedade impõe nova configuração a um instituto milenar. (...) Nessa toada, a função social da propriedade não pode ser visualizada como um fator externo que vem a constranger o proprietário, impondo-lhe artificialmente limites aos quais, originariamente, não estaria associado. Em verdade, a função social integra a conformação interna do instituto da propriedade, sendo dela indissociável. Não se trata, pois, de figura “autônoma, mas sim parte essencial da garantia e do reconhecimento da propriedade privada, a razão da própria tutela da

apropriação privada”. Não há, pois, espaço para cogitar-se do proprietário como sujeito dotado de poderes ilimitados, condicionados apenas por seu próprio arbítrio (PAMPLONA FILHO e FERNANDEZ, 2021, p. 3)

Um dos princípios da ordem econômica estabelecida na CF-88 é o direito à propriedade privada, à livre iniciativa e ao enriquecimento individual. Isso faz do Brasil um país de economia liberal. Esses valores são fruto da forte relação que se estabeleceu entre o Brasil e os Estados Unidos, principalmente em função da Segunda Guerra Mundial e o processo de recuperação econômica dos países ocidentais no período pós-guerra. A polarização entre Estados Unidos e União Soviética forçaram países aliados, como o Brasil, a se posicionarem contra a influência comunista soviética, levando à organização de economias de tendência liberal. Por um lado, o Brasil buscou o liberalismo econômico que levou à industrialização dos Estados Unidos, por outro foi fortemente influenciado pelos princípios sociais, em especial os direitos humanos, resultantes da Revolução Francesa, fazendo do Brasil um país de economia liberal regulada (BEZAMAT, 2022).

Garcês (2021) estudou as estratégias adotadas pelo Instituto Mises Brasil, que se dedica ao estudo e defesa do liberalismo econômico, com ênfase na defesa da propriedade privada e do livre mercado. Observou que o conceito de socialismo adotado pelo instituto considera somente os aspectos econômicos, sem aprofundar-se em outras implicações dessa corrente de pensamento. Da mesma forma, o conceito de liberalismo, descrito pelo autor como “libertarianismo”, prega os conceitos de direito à liberdade individual e propriedade privada, sem considerar a discussão de liberalismo apresentada pelos grupos de esquerda, que normalmente associam o conceito ao anarquismo.

Vieira e Kempfer (2022) apontam que ações como a regularização fundiária urbana são importantes para a formalização da propriedade e o fomento ao desenvolvimento sustentável. A ideia defendida pelos autores é que ao regularizar a propriedade, evita-se as ocupações irregulares, são geradas fontes de recursos por transformar as propriedades urbanas em formas de garantia ao capital privado, o que ajuda a combater a pobreza e a miséria nos municípios brasileiros. Discutem a segurança jurídica da regularização da propriedade como forma de garantir a propriedade individual. Percebe-se nessa discussão que o direito à propriedade privada envolve questões que muitas vezes parecem alheias a esse conceito, como

o acesso a bens móveis e imóveis, o acesso ao crédito, a possibilidade das pessoas de comprar e vender seus bens pessoais, no que concordam Araújo e Miyabara (2021).

Rael e Sousa (2022) discutem o direito à propriedade privada frente à Justiça, o Estado e o Direito. Os autores discutem a evolução histórica dos conceitos de propriedade privada e justiça e como esse princípio econômico se consolidou no Brasil. Para os autores, a garantia da propriedade privada é essencial para a garantia aos demais princípios constitucionais, como o princípio da liberdade. Nesse sentido, a regulação estatal pode conduzir questões econômicas sob o viés político. Devido a isso, torna-se necessário questionar os limites da intervenção estatal na ordem econômica, tendo em vista garantir o direito à propriedade individual e à livre iniciativa.

Ao mesmo tempo em que estabelece o direito à propriedade privada e à livre iniciativa, a CF-88 apressa-se em garantir a função social da propriedade, ou seja, o indivíduo tem direito ao enriquecimento, desde que não viole os direitos coletivos nesse processo. Ao estaquear os limites do direito à propriedade individual, a Constituição procura garantir que nenhuma propriedade deve ser destinada a indivíduos em detrimento do direito coletivo. A propriedade individual deve cumprir sua função social. Uma indústria que se instala em determinado município, por exemplo, não pode comprometer com suas atividades o bem-estar e a segurança das pessoas que vivem naquele município (ROSA e RAMUNNO, 2021). Da mesma forma, uma propriedade rural ou urbana não pode permanecer sem uso ou colocando em risco as pessoas. É nesse sentido que se estabelece o conflito de interesse entre o direito agrário e os direitos humanos, o direito à posse da terra e o direito à terra produtiva e à segurança alimentar (MANIGLIA, 2009).

Menezes, Silva e Mari (2022) discutem a importância social da usucapião coletiva, onde a propriedade individual que deixa de cumprir sua função social é submetida à intervenção jurídica que transfere o direito de propriedade a outras pessoas que darão a ela uma destinação social justa. No caso da usucapião coletiva, um grupo de pessoas que faz uso social de uma propriedade, independentemente de suas dimensões, passa a ter direito ao fracionamento dessa propriedade em fração ideal, ou seja, proporcional ao uso realizado. Para os autores, essa forma de intervenção estatal sobre a propriedade tem como finalidade cumprir o princípio da função social da propriedade, que se sobrepõem ao princípio

do direito privado à propriedade, quando esta não cumpre suas funções sociais.

Portes (2021) estudou 62 imóveis abandonados na região central de Araraquara, no estado de São Paulo. O estudo consiste em verificar se esses imóveis estavam cumprindo sua função social, ou seja, servir como habitação para as pessoas ou para abrigar empreendimentos de natureza econômica. Paralelo a isso, o autor verificou se esses imóveis estavam com suas obrigações tributárias em dia, ou se constavam como inscritos na dívida ativa junto ao município. Verifica-se nesse estudo dois princípios da função social da propriedade: cumprir sua finalidade, ou seja, servir como moradia ou sede de empresas, e cumprir sua obrigação tributária. O problema dos imóveis urbanos abandonados é comum na maioria das cidades brasileiras, principalmente em cidades que cresceram em direção aos bairros, resultando em regiões centrais abandonadas, que se reforçam problemas sociais servindo de esconderijo a criminosos, vandalismo, risco à saúde por abrigar vetores de doenças e riscos à segurança coletiva pelo risco de desabamentos e incêndios. Nesse caso, o autor aponta que tais imóveis teriam destinação mais justa se fossem desapropriados e usados em projetos habitacionais sociais.

2.5 Livre concorrência

A Constituição brasileira combate qualquer prática que acabe sendo prejudicial tanto à propriedade privada quanto ao direito coletivo. É nesse sentido que se posicionam os princípios da livre concorrência e da livre iniciativa. Ademais, é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica (art. 170, parágrafo único). A formação de cartéis, trustes e holdings pode inviabilizar a iniciativa de novos investidores. Quando algum grupo controla o mercado, acaba violando o princípio da livre concorrência, o que prejudica a função social da propriedade e a livre iniciativa. A concentração de propriedade acaba dando a alguns grupos poder para monopolizar a produção, ditar os preços de seus produtos e serviços, controlar a oferta de produtos e serviços, o que impede a livre concorrência. A economia liberal prevê que preços, oferta e demanda resultam da livre competição entre investidores, um princípio básico da ordem econômica liberal. Quando esses princípios são violados, os mecanismos de regulação estatais entram em ação (MACEDO, 2021).

A livre concorrência tem como intento garantir a disputa justa entre os

empreendedores, não concentrando o poder competitivo somente naqueles que apresentam maior poder de mercado. Preceitua o art. 173, parágrafo 4º da Constituição Federal: “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise a dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

O referido princípio visa ainda garantir a formação de preço justo e equilibrado, que garanta a todos os consumidores o acesso aos produtos. Assim, por um lado é garantido que os empreendedores possam competir entre si, desde que não concentrem o controle do mercado em função de seu poder econômico. Peres e Séllos-Knoerr (2021) destacam que a livre concorrência consiste em garantia da liberdade competitiva entre os agentes do mercado. Para isso, é relevante o monitoramento estatal do mercado, por meio de órgãos reguladores como o CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Sobre o tema, eis a lição de Cavalcanti:

A livre concorrência, neste sentido, está relacionada não com a ausência de intervenções estatais. Ou seja, não se trata de defender um suposto princípio de liberdade econômica no qual a concorrência fosse condicionada somente pela “mão invisível” do mercado, e no qual a tendência para a formação de poder econômico abusivo não pudesse ser barrada. A livre concorrência diz respeito, isso sim, a uma situação de mercado que seja acessível a todos, ao ingresso de novos atores e à promoção do máximo equilíbrio possível nas condições de concorrer no ambiente competitivo, ao mesmo tempo evitando-se a todo custo sancionar aqueles que conseguem posição dominante não abusiva através da saudável eficiência econômica, sempre visando garantir a todos uma existência digna (CAVALCANTI, 2015, p. 20 e 21).

Campanile (2021) analisa o impacto da concessão dos incentivos fiscais sobre a livre concorrência, apontando que o privilégio na tributação, concedido para alguns agentes econômicos, pode levá-los a uma posição dominante no mercado. Nesse sentido, o estímulo fiscal oferecido para determinadas atividades ou setores econômicos pode ter, como efeito colateral, a violação da livre concorrência. Embora não se acredite em neutralidade fiscal, a intervenção desmedida do Estado, pode inviabilizar outros empreendimentos já instalados na região, ou que poderiam se instalar. Pereira (2022) discute o grau de eficiência dos benefícios fiscais em relação à livre concorrência. O benefício fiscal, tema que também é abordado por Santos (2022), pode ser usado não somente para atrair investimentos, mas para atuar como intervenção em favor da competitividade do mercado. Investidores de baixo poder

competitivo, podem ser incentivados ou subsidiados para que sejam capazes de competir em igualdade de condições com aqueles que apresentam maior poder de mercado, cumprindo-se o princípio da equidade. Embora se reconheça que existem falhas no mercado que podem ser corrigidas através dos incentivos fiscais, é necessário que haja acompanhamento da efetividade e das condições em que são implementados.

Um caso de intensificação do poder de mercado foi estudado por Oliveira e Rosa (2021). A fusão entre dois gigantes do comércio varejista de móveis e eletrodomésticos no Brasil, as Casas Bahia e a rede Ponto Frio, chamou a atenção do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. A empresa resultante dessa fusão poderia concentrar poder de mercado capaz de controlar os preços, impedindo o funcionamento de redes menores ou pequenos distribuidores do mesmo produto. O mesmo ocorre quando empresas de telefonia, energia ou de mídia se agrupam, assumindo o controle do mercado em seus segmentos.

Por outro lado, a intervenção estatal pode comprometer o funcionamento de alguns segmentos importantes para o desenvolvimento do país. Oliveira (2021) estudou o impacto da tributação das redes de streaming no Brasil, o que pode comprometer a entrada de produtos distribuídos mundialmente, privando o consumidor brasileiro do acesso a esses bens. Além disso, empresas nacionais de mídia estão implantando suas próprias redes de streaming, e não poderiam competir com as redes externas em caso de tributação. O mesmo fenômeno ocorre com a recente tributação da geração de energia no Brasil, o que impacta a geração de energia solar e eólica. Ao tributar essas atividades, o Estado compromete o desenvolvimento de atividades essenciais para o desenvolvimento sustentável, que é a geração de energia renovável e sustentável pelo próprio consumidor (CAVALCANTE, 2018).

A tributação, necessária à provisão de recursos para o funcionamento do Estado, tem a dupla função de recolher recursos para destinação social e regular as ações econômicas, por meio de incentivos ou inibições. Por um lado, a tributação pode tornar competitivas atividades pouco atrativas, como a reciclagem de resíduos, pesquisa e desenvolvimento ou investimentos em regiões pouco atraentes ou desestimular atividades supérfluas e nocivas como o tabagismo e alcoolismo. Além disso, a tributação gera uma guerra fiscal entre empresas ou entre entes federativos, por desequilibrar a livre concorrência em benefício de alguns segmentos da

economia ou entre regiões da federação (DONZELLI, CAMPANHOL e FELICÍSSIMO, 2021).

2.6 Busca do pleno emprego

O princípio da busca do pleno emprego guarda relação com a valorização do trabalho humano, previsto no caput ao art. 170, caput do texto constitucional. Nas palavras de Eros Grau:

No quadro da Constituição de 1988, de toda sorte, da interação ente esses dois princípios e os demais por ela contemplados – particularmente o que define como fim da ordem econômica (mundo do ser) assegurar a todos uma existência digna – resulta que valorizar o trabalho humano e tomar como fundamental o valor social do trabalho importa em conferir ao trabalho e seus agentes (os trabalhadores) tratamento peculiar. Esse tratamento, em uma sociedade capitalista moderna, peculiariza-se na medida em que o trabalho passa a receber proteção não meramente filantrópica, porém politicamente racional. Titulares de capital e de trabalho são movidos por interesses distintos, ainda que se o negue ou se pretenda enunciá-los como convergentes. Daí porque o capitalismo moderno, renovado, pretende a conciliação e composição entre ambos. Essa pretensão é instrumentalizada através do exercício, pelo Estado – pelo Estado, note-se – de uma série de funções que, valendo-me da exposição de Habermas, enuncio no item 92. A evolução do Estado gendarme, garantidor da paz, até o Estado do bem-estar keinesiano, capaz de administrar e distribuir os recursos da sociedade de forma a contribuir para a realização e a garantia das noções prevalentes de justiça, assim como de seus pré-requisitos evidentes, tais como o “crescimento econômico” demarca o trajeto trilhado nessa busca (GRAU, 2015, p. 200-201).

As desigualdades sociais estão diretamente associadas ao acesso a emprego e renda. Trabalhadores bem remunerados acabam tendo acesso a bens básicos como alimentação, habitação, saúde, educação e segurança, mesmo vivendo em regiões onde as desigualdades são aprofundadas. Diante disso, apresenta-se um problema: há diferença entre trabalho, emprego precário e emprego pleno. Todas as pessoas trabalham, a menos que tenham algum impedimento sanitário para isso. No entanto, boa parte da população trabalha na informalidade ou ocupa possui empregos precários, caracterizados por atividades temporárias, transitórias, penosas, com baixa remuneração ou informais. Mesmo pessoas com acesso à formação acadêmica, tendem a ter dificuldade de acesso ao pleno emprego assim que se formam, sujeitando-se a atividades informais ou de baixa remuneração. Foi nesse sentido que Benanav (2021) discutiu os limites do

conceito de desemprego, incluindo nele a informalidade trabalhista.

Nogueira e Carvalho (2021) associaram o trabalho precário e a informalidade ao desemprego, questionando os critérios para a análise de desemprego, que muitas vezes não considera a precariedade como uma forma de negação do acesso ao emprego. Um fenômeno recente no Brasil é o acesso ao trabalho informal, tanto no transporte de pessoas usando o próprio veículo, como é o caso dos motoristas de aplicativo, como no caso dos entregadores de alimentos e outros produtos, os pilotos de delivery. Juntam-se a esses empregos precários os trabalhadores freelancers, que atuam esporadicamente sem vínculo empregatício, os trabalhadores home office ou virtuais que trabalham para empresas de marketing e telemarketing, muito comuns na sociedade tecnológica, os vendedores em marketplaces, que comercializam produtos em lojas virtuais de terceiros, os vendedores ambulantes e tantas outras categorias (POLANYI, 2021).

A informalidade é muitas vezes associada a maior flexibilidade e autonomia do trabalhador, porém esse não goza de direitos trabalhistas o que leva a precarização do trabalho e ao aprofundamento das desigualdades sociais. Para tentar amenizar esses quadros, ações como projetos de renda mínima, ajuda emergencial, distribuição de renda, isenção de taxas e tarifas dentre outros tentam garantir renda mínima à população, com ênfase nos trabalhadores informais (ZAMBAM e SILVEIRA, 2021).

Pleno emprego consiste em trabalho remunerado com garantias de renda, relativa estabilidade e acesso aos direitos trabalhistas, o que não ocorre no trabalho informal, temporário e no subemprego (DULCI, 2021). O Brasil vem passando por um retrocesso na questão do pleno emprego, como o fechamento de indústrias que tradicionalmente oferecera, empregos de qualidade, como a indústria automobilística, e com o avanço do emprego informal ou precário. A tentativa de garantir a manutenção do emprego durante a pandemia por coronavírus - COVID-19, por exemplo, levou à flexibilização dos contratos de trabalho, encolhimento de renda, precarização da renda e uma série de desdobramentos sociais danosos à economia no Brasil (RIVERO, 2022).

Uma das tentativas de compensar as desigualdades geradas entre o pleno emprego e o desemprego ou subemprego está nos programas de distribuição de renda. A economia liberal ou neoliberal não percebe como correta a necessidade de distribuir renda das classes privilegiadas para as mais carentes, uma vez que

considera a livre iniciativa e o trabalho como forma legítima de acesso à renda e ao enriquecimento. No entanto, questões sociais como as resultantes da pandemia por coronavírus, mostraram que a distribuição de renda pode tornar-se necessária para minimizar as desigualdades sociais, principalmente em tempos de crise (BAER e MALONEY, 2022). A distribuição de renda por meio de programas de renda mínima ou ajuda emergencial tornou-se parte das estratégias brasileiras de combate à pobreza, uma vez que o Estado vem se mostrando incapaz de promover o desenvolvimento e a geração de empregos plenos (AZEVEDO, FONSECA e MISSIO, 2022).

O pleno emprego no Brasil vem se manifestando por meio de setores econômicos como o agrário-exportador, responsável por um quarto do PIB – Produto Interno Bruto do Brasil, pela indústria e pelo setor de serviços, que também impactam consideravelmente o PIB. No entanto, a geração de empregos nessas atividades depende diretamente do desenvolvimento econômico, algo que entrou em crise, principalmente após a pandemia (SANTOS, 2021).

2.7 Tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte

O Brasil oferece tratamento diferenciado às pequenas empresas, como simplificação tributária, acesso ao crédito, programas de fomento, capacitação, dentre outros recursos. Além disso, em algumas atividades as pequenas empresas são privilegiadas, como no caso das licitações e contratos públicos. Alguns modelos jurídicos, incluindo os microempreendedores individuais, as micro e pequenas empresas, possuem isenção quase total de impostos, ou simplificação no regime tributário, previdenciário e trabalhista. Essas medidas são instrumentos de mitigação da desigualdade entre empresas, garantindo que os pequenos empreendedores tenham igualdade de oportunidade com os grandes, pelo menos em algumas atividades (VOLPI, 2021). O planejamento tributário permite aos empreendedores se enquadrarem nesses grupos favorecidos de empresas (SANTOS, 2022).

Um dos resultados do investimento estatal nas micro e pequenas empresas nacionais é o investimento em desenvolvimento e inovação. Ações estatais facilitam o acesso dos pequenos à pesquisa e desenvolvimento – P&D, além de incentivar as empresas que desenvolvem ações nessa área. Ainda assim, o Brasil é deficitário em

pesquisa, inovação e desenvolvimento quando comparado a outras nações, incluindo algumas no mesmo nível de desenvolvimento do Brasil (MARCHINI e PEREIRA, 2022). A ordem econômica traçada na CF-88 discute a importância do investimento em P&D, um fator que é pouco discutido e fomentado no Brasil (SCAFF e PEREIRA, 2021).

Para competir em igualdade no mercado internacional, as empresas brasileiras, incluindo as micro e pequenas, precisam inovar em seus processos produtivos, lucratividade, responsabilidade social e ambiental e em inovação tecnológica. Afinal, a guerra pela inovação tornou-se um diferencial para os investidores internacionais. Todo o esforço empreendido pelo Brasil para facilitar o acesso dos pequenos empreendimentos ao mercado globalizado e à internacionalização será em vão se as empresas não investirem em P&D (LINDO, 2022).

2.8 Redução das desigualdades regionais e sociais

Um dos princípios da ordem econômica consagrados na constituição brasileira é garantir o acesso igualitário da população aos direitos fundamentais, o que implica na redução das desigualdades sociais e regionais. Este princípio é um dos objetivos fundamentais da República, conforme dispõe o art. 3º da Constituição Federal. Da mesma forma, a redução das desigualdades figura como o décimo objetivo listado pela Organização das Nações Unidas – ONU para o desenvolvimento sustentável no Brasil.

Nas palavras de Eros Grau:

Erradicação da pobreza e da marginalização, bem assim redução das desigualdades sociais e regionais, são objetivos afins e complementares daquele atinente à promoção (=garantir) do desenvolvimento econômico. Considere-se também o princípio positivado no inciso IV deste art. 3º: promover o bem de todos; e a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, mas o assegurar a todos uma existência digna como fim da ordem econômica. O enunciado do princípio expressa o reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais. Eis um quadro de subdesenvolvimento, incontestado, que, todavia, se pretende reverter. Essa reversão nada tem, porém, em relação aos padrões do capitalismo, de subversiva. É revolucionária apenas enquanto votada à modernização do próprio capitalismo. Dir-se-á que Constituição, aí, nada mais postula no seu caráter de Constituição dirigente, senão rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos

imersos e, e cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam em regime de causação circular acumulativa – são causas e efeitos de si próprias (GRAU, 2015, p. 220).

O art. 5º da CF assegura que todos são iguais perante a lei, garantia que se estende aos entes federados, que devem cooperar-se mutuamente. Ao discutir a desigualdade em países subdesenvolvidos, Libânio e Castigo (2021) percebem um ciclo vicioso da pobreza, ou seja, situações desiguais tentem a se reproduzir e se fortalecer historicamente. Isso é perpetuado por condições do sistema escolar, sanitário, habitacional, social, dentre outros. A menos que alguma ação externa interrompa o ciclo vicioso, a desigualdade se perpetua.

A promoção da equidade exige intervenção do Estado na porque a livre mercado tende a agravar e não mitigar as desigualdades regionais. No ambiente urbano das grandes cidades é possível perceber que algumas pessoas têm acesso a riquezas e bens com renda pessoal elevada, enquanto outras lutam pela sobrevivência sendo privadas de todo tipo de benefício proporcionado pela cidade. O desenvolvimento econômico deveria valorizar de forma igual todas as formas de trabalho, mas não é o que ocorre na prática.

A lei de mercado, que consiste na oferta e procura, dita a valorização ou precarização do trabalho. Atividades que requerem maior formação, maior influência social, qualidades ou habilidades específicas acabam sendo altamente valorizadas, enquanto as atividades com maior oferta de mão de obra são remuneradas precariamente. Com baixa remuneração, as famílias não conseguem educar adequadamente seus filhos, perpetuando as desigualdades (LIBÂNIO e CASTIGO, 2021).

Para Leonardo Guimarães Neto (2022) as desigualdades regionais resultam de um processo complexo e com raízes históricas, que envolve a formação de espaços econômicos dinâmicos e com capacidade de diversificação da base produtiva, além da articulação comercial, atributos presentes especialmente na região Sudeste, especialmente, São Paulo. Sobre o assunto:

A Constituição Federal de 1988 dedica vários de seus dispositivos ao tema da redução das desigualdades regionais. Apesar disso, pouco de avançou para a efetiva mitigação dos desequilíbrios, nos seus vinte anos de vigência, sendo as regiões Norte e Nordeste (esta, em primeiro lugar) aquelas que apresentam os piores indicadores, o que pode ser constatado através de vários parâmetros, como o

rendimento médio real das pessoas ocupadas; participação no PIB X população; indicadores de pobreza nas regiões; além do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A concretização constitucional da redução das desigualdades regionais ainda não se faz, pois, presente (FARIA, 2009, p. 167).

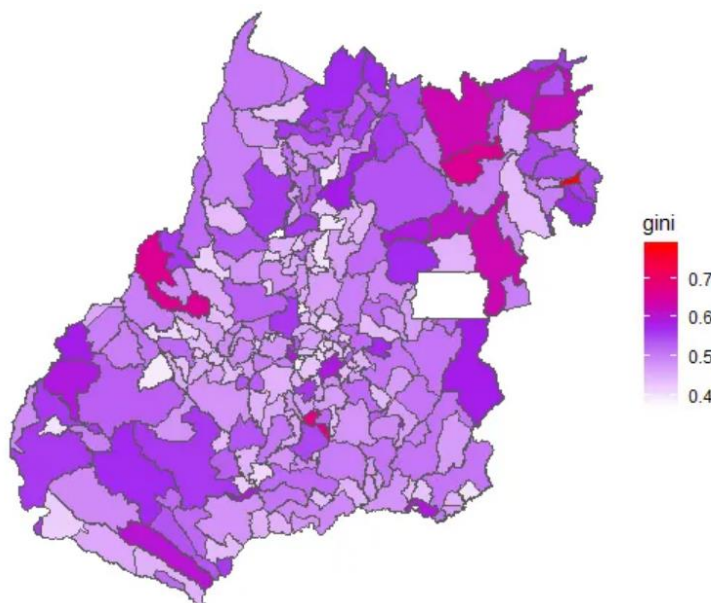
A fim de reduzir as desigualdades sociais e regionais, o art. 151 da CF permite “a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País”. Dessa forma, normas tributárias que visem a redução das desigualdades sociais estão amparadas pelo constituinte.

Porém, o que se busca responder nesse trabalho é se as políticas fiscais que buscam mitigar as desigualdades regionais são efetivas no objetivo que se propõem ou agravam o problema, tomando como pano de fundo o programa instituído pelo Estado de Goiás, Produzir. Para resolver a questão, é necessário que se compreenda quais os índices utilizados para mensurar o combate a desigualdade.

2.8.1 Desigualdade: Índice de Gini, Índice de Desempenho dos Municípios, expectativa de vida e renda *per capita*

Alguns indicadores sociais permitem monitorar a desigualdade e identificar onde está concentrada. O Índice de Gini, criado pelo matemático Conrado Gini, é usado para aferir a concentração de renda em determinada região. Varia de zero a um e quanto mais próximo de zero mais igualitário é o grupo. Esse indicador permite identificar o índice de desigualdade entre regiões, como no caso em estudo, entre os municípios goianos. As decisões da gestão pública federal, estadual ou municipal podem afetar de forma positiva ou negativa os índices de desenvolvimento. Hoffmann (2021) aponta que é possível mensurar o índice de Gini a partir da renda e dos gastos familiares. Uma região bem desenvolvida proporciona a sua população condições de consumir produtos básicos e ter acesso a produtos considerados supérfluos, o que pode ser medido e comparado à renda familiar e a outros indicadores de desenvolvimento.

Figura 1: Distribuição do Índice GINI no estado de Goiás.



Fonte: IBGE (2012).

Observa-se que os indicadores de desigualdade são maiores conforme o município se distancia da capital do estado e se afasta do eixo formado pela BR 153, que são alvos dos programas de desenvolvimento por meio de incentivos fiscais. Alguns pólos que receberam ações provenientes desses investimentos apresentam coloração que tende para o branco no mapa, indicando melhores indicadores de desenvolvimento.

O IMB divulga a cada dois anos, desde 2010, o denominado Índice de Desempenho dos Municípios – IDM, que objetiva demonstrar os avanços e retrocessos dos municípios em seis grandes áreas, economia, trabalho, educação, segurança, infraestrutura e saúde. A medida vai de zero a dez, sendo que quanto mais próximo de dez, melhor o desempenho do município. O desempenho é resultado dos números alcançados na educação, saúde, arrecadação, dentre outros indicadores. O mapa de desenvolvimento se assemelha ao GINI, com a diferença de medir o desempenho geral, e não somente a capacidade de renda e consumo da população.

A qualidade de vida de uma região ou a desigualdade percebida entre os municípios impacta fatores como a expectativa de vida da população. Uma população com acesso a tratamento médico, vacinação, rede de urgência, alimentação de qualidade, boa rede educacional, trabalho e renda tem maior

expectativa de vida. Esse indicador aponta a gravidade da concentração de renda e da desigualdade social, ao apontar que anos potenciais de vida são negados aos moradores de municípios onde a presença do Estado se faz de forma ineficaz, ou que são vitimizados por políticas públicas que impactam na distribuição de renda. A população com melhor acesso a bens de consumo e à renda tem maior expectativa de vida. A expectativa de vida da população acaba sendo institucionalizada pelo Estado.

A renda per capita é um indicador de desenvolvimento regional, pois divide a produção econômica total de uma região pelo número de habitantes, em uma hipotética igualdade de renda. O ponto negativo desse indicador é que não considera a concentração de renda em determinadas pessoas e a pobreza absoluta de outras. Ainda assim, municípios com maior renda per capita apresentam rendimento médio de sua população superior aos com menor renda per capita. A renda total de um município resulta em serviços públicos de maior qualidade.

O fato é que as políticas de incentivos fiscais acabam concentrando a renda em determinadas regiões, acentuando as desigualdades entre os municípios. Quando essas políticas fiscais são adotadas pelo ente estadual ou pela federação, acabam favorecendo alguns municípios em detrimento de outros.

3 INCENTIVOS FISCAIS: CONCEITOS

A política de incentivos fiscais é uma forma de intervenção do Estado na economia por meio da redução da carga tributária, seja para induzir agentes econômicos à comportamentos que beneficiem à comunidade ou como forma de proteger os setores mais vulneráveis. Embora os motivos para implementação da política sejam relevantes, o tema causa controvérsia devida a expressiva renúncia de receita.

O benefício tributário ou incentivo fiscal consiste em medidas adotadas pelo Estado para obstar o processamento da tributação e tutelar os interesses extrafiscais de maior significância. Hugo de Brito Machado (2015) afirma que o é um estímulo concedido pelo Estado ao favorecido que atenda determinadas condições impostas previamente. O governante decide conceder benefícios fiscais quando pretende atrair determinado tipo de investimento para regiões que são alvo de políticas públicas, como fomento ao desenvolvimento industrial, geração de emprego e renda, ocupação populacional de territórios considerados estratégicos, além da implementação de fundamentos da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, complementa outras ações do Estado como doação de terreno, investimento em infraestrutura, facilidade de acesso ao crédito, dentre outras (GIRÃO, 2015).

Dessa forma, o benefício tributário pretende incitar os particulares a contribuírem com o desenvolvimento econômico e social. Quem estabelece os critérios de concessão dos benefícios é o Estado e serão contempladas as empresas que concordarem com as condições pré-estabelecidas.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil conceitua gastos tributários ou benefícios tributários como custos indiretos do governo, por meio do sistema tributário, como uma exceção, reduzindo a arrecadação potencial, aumentando a disponibilidade econômica com a finalidade de atender a demandas sociais (MATIAS et al, 2021).

O art. 102, §5º, da Constituição do Estado de Goiás, em texto similar ao constante no art. 150, §6º da Constituição Federal, enumera as espécies de benefícios tributários, quais sejam: subsídio ou isenção, diminuição da base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão (Constituição do Estado de Goiás, 1989). Nos termos do §1º, art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n.º 101, a renúncia de receita compreende anistia,

remissão subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que reduza tributos (DONZELLI, CAMPANHOL & FELICÍSSIMO, 2021).

Houve discussão acerca da natureza jurídica do Programa Produzir, pois se se o programa financia uma parte da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS – há, portanto, arrecadação e em seguida o financiamento/empréstimo, o que configuraria um benefício financeiro. Porém, se o programa propicia uma desoneração tributária deve ser considerado como benefício fiscal.

A Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás - SEFAZ considera o Produzir como renúncia tributária, isto é, a exigibilidade do tributo é reduzida ou eliminada porque ocorre a quitação do saldo devedor com o pagamento mínimo permitido e pelo cumprimento dos critérios de desconto.

Neste trabalho, optamos pelo conceito amplo de incentivos, qual seja, qualquer política pública de natureza tributária que leve à redução do potencial de arrecadação. Entendemos que os termos incentivos e benefícios fiscais são sinônimos e que não há valor na diferencial porque a doutrina não faz delimitação precisa dos termos.

3.1 Breve histórico do desenvolvimento industrial em Estado de Goiás

A desigualdade social e regional no estado de Goiás remonta à época da ocupação do território pelos bandeirantes, oriundos de São Paulo. Os primeiros arraiais foram criados próximo ao Rio Vermelho, na região Centro-Sul do estado. As áreas do Sul, Sudeste e Vale do Araguaia foram mais povoadas apenas no século XIX e XX com a expansão da pecuária e da agricultura (BARBO e RIBEIRO, 2015).

A primeira iniciativa no sentido de estabelecer ações governamentais em Goiás ocorreu em 1728, quando foi estabelecida a Superintendência das Minas de Goiás com sede em Meia Ponte, atual município de Pirenópolis. A instituição era governada por Bartolomeu Bueno da Silva e estava ligada à Capitania de São Paulo. Criada por um Regimento, a Superintendência tinha como função organizar a distribuição de terras e administrar a mineração. Em 1733, assume o segundo

superintendente, Gregório Dias da Silva. Nessa época, as superintendências estavam em declínio, sendo substituídas pelo modelo de gestão das Capitânicas. Assim, em 1749 foi instituída a Capitania de Goiás, com sede em Vila Boa de Goiás, a atual Cidade de Goiás. O primeiro governador da capitania foi Dom Marcos de Noronha (BERTRAN, 2011).

Em 1824, o território foi transformado em província, tendo o próprio Imperador Dom Pedro I com primeiro presidente. O segundo presidente da província de Goiás foi Miguel Lino de Moraes, nomeado em 1827. A partir de 1832, a província de Goiás passa a ser governada por nativos da região, sucessivamente José Rodrigues Jardim, Padre Luiz Gonzaga de Camargo Fleury e José de Assis Mascarenhas. A constituição de 1891 transformou as províncias em estados. Originalmente, o estado de Goiás incluía os territórios que formam o Triângulo Mineiro, parte do Maranhão, o Distrito Federal e o atual estado de Tocantins. A Constituição de 1891 já previa transferência da capital do país do Rio de Janeiro para o interior, o que de fato ocorreu em 1960 com a inauguração de Brasília (DELSON, 1997).

Como se percebe, uma das primeiras atividades econômicas do estado de Goiás foi a mineração. O ciclo do ouro iniciou-se em 1726 e finalizou em 1810, tendo seu ponto mais relevante de 1736 a 1750. A atividade foi responsável pela ocupação e expansão do território de Goiás. A mineração atraiu pessoas para o estado para atuar diretamente nas minas e para atividades de suporte, como comércio nas minas e beiras de estrada, além de fazendeiros que começaram a se instalar na região. As principais regiões ocupadas foram a Centro-Sul, próximo ao estado de São Paulo (GALLI, 2005).

Cerca de dois terços dos trabalhadores nas minas eram escravos. Com o encolhimento da produtividade das minas de ouro, os escravos foram deslocados para outras regiões e os mineradores abandonaram o estado. A produção agrícola era de subsistência e não gerava excedentes para comercialização. Com isso, o governo deparou-se com a necessidade de adotar políticas de fixação dos moradores a atração de investidores (GALLI, 2005).

A solução encontrada pelos governantes do estado de Goiás para fixar moradores e incentivar investimentos no início de sua história é a mesma adotada na atualidade: incentivos fiscais.

Dom João VI baixou atos concedendo: isenção do dízimo por dez anos aos lavradores das margens dos rios Tocantins, Araguaia e Maranhão; isenção do dízimo ao transporte de mercadorias nos rios Araguaia e Tocantins em direção ao Pará; estímulos à navegação dos rios do sul-Paranaíba e afluentes; construção de presídios nas margens desses rios para dar segurança ao comércio; e revogação do alvará real que proibia a implantação de manufaturas no Brasil (FONSECA, 2014, p. 12).

Com o declínio da mineração, a agricultura e a pecuária se tornaram as principais atividades econômicas do estado de Goiás. A pecuária extensiva encontrou terras adequadas na região de cerrado, além de exigir mão de obra reduzida para manutenção. Os vaqueiros, trabalhadores especializados no manejo de gado, migraram do Nordeste, Sudeste e estados do Sul em direção a Goiás, atraídos por propostas vantajosas de trabalho. A raça zebuína foi a que melhor se adaptou às pastagens do cerrado. A pecuária influenciou de forma permanente a economia e cultura goianas, onde o sertanejo em todas as suas expressões culturais se faz presente.

Castro (2014) resume que a política de industrialização no Estado de Goiás pode ser dividida em três fases. A primeira surge com a estrada de ferro, por volta de 1912, passa pela construção de Goiânia (1933), pela construção da Usina Hidrelétrica de Cachoeira Dourada e vai até aproximadamente 1960. A segunda fase, da década da 1960 a 1980, caracteriza-se pela expansão agrícola e pelas ações de desenvolvimento regional no Brasil, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). A terceira fase é marcada pela desconcentração da indústria da região Sudeste, estimulada pelas políticas industriais de atração de empresas.

No início do período republicano, a região goiana passou a despertar o interesse do governo federal e dos investidores das regiões sul e sudeste. No entanto, a logística para a realização do comércio era bastante deficiente. A solução foi construir estradas de ferro. Inicialmente, os trilhos tiveram como objetivo integrar os estados de São Paulo, Minas Gerais e Goiás, o que se iniciou em 1896. A construção da Estrada de Ferro de Goiás iniciou-se em 1911. Surgiram diversas cidades na rota da estrada de ferro, dentre elas, Pires do Rio, Ipameri, Goiandira, Anhanguera e Leopoldo de Bulhões (DELSON, 1997).

Ao longo do tempo, os ramais ferroviários foram se expandindo, até que em

1970, Goiás interligou-se ao Sudeste, com uma ferrovia que interliga a região ao Porto de Tubarão, em Vitória – ES. O município goiano de Anápolis acabou sendo favorecido, por estar em um ponto de encontro de rodovias e ferrovias que ligam várias regiões de Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais a outras regiões do país, tornando-se ponto de interesse para a instalação de indústrias (DELSON, 1997).

As crises políticas e econômicas que marcaram a década de 1930 resultaram na criação de Goiânia e na transferência da capital do estado. A nova capital atraiu investimentos para o estado, em parte devido às atividades de construção, mas também devido a incentivos que foram oferecidos para se instalar na região. A localização da cidade no eixo que liga o Triângulo Mineiro ao Centro Norte do país acabou facilitando o crescimento. Além disso, foram realizados intensos investimentos em uma malha rodoviária destinados ao desenvolvimento do interior do país.

Anápolis recebeu em 1926 a segunda unidade do Hospital Evangélico Goiano, por iniciativa de uma colônia inglesa. Atraiu comerciantes árabes, além de paulistas e mineiros que passaram a se instalar na cidade devido ao clima temperado de altitude. Em 1935 surge na cidade a primeira Associação Comercial e Industrial de Goiás, a ACIA. Em 1952, instalou-se em Anápolis a primeira unidade do SENAI do estado de Goiás. Em 1941 foi instalado o primeiro aeroporto comercial do estado. Em 1972 Anápolis foi escolhida para abrigar a primeira base aérea de aviões supersônicos. Em 1976 foi inaugurado o primeiro distrito agroindustrial do centro oeste brasileiro em Anápolis. Em 1937 foi fundada a Associação Comercial e Industrial do Estado de Goiás, a ACIEG. Esses marcos históricos apontam o desenvolvimento econômico e industrial do estado de Goiás (SILVA, CARVALHO e SILVA, 2015).

Uma das primeiras iniciativas de fomento ao desenvolvimento industrial no estado de Goiás foi o Fundo de Expansão da Indústria e Comércio do Estado de Goiás – FEINCOM, instituída pela Lei nº 7.531/1971. O programa consistia em oferecer aos investidores infraestrutura básica para a instalação dos empreendimentos, como rede elétrica, fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, vias de acesso, telecomunicações, dentre outras. Essas ações recebiam incentivos federais por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento - PND (NEVES, 2020). O programa mostrou-se importante, uma vez que Goiás se diferenciava das regiões próximas ao oferecer as condições básicas para a

instalação de novos empreendimentos.

A Lei nº 9.489/1984 instituiu o programa Fomentar - Fundo de Participação e Fomento à Industrialização no Estado de Goiás, que tinha como objetivo atrair empresas internacionais, por meio de renúncia parcial do ICMS. O programa atraiu investimentos para o estado, tendo como uma de suas consequências a instalação do Distrito Agroindustrial de Anápolis – DAIA, em 1976. Cordeiro (2020) aponta que o programa, apesar de suas limitações, foi essencial para que o estado alcançasse o atual estágio de industrialização.

O programa consistia em reter de imediato 30% do imposto devido e postergar o pagamento restante para o futuro. Inicialmente, o prazo era de cinco anos, sendo posteriormente ampliado para 30 anos. A falta de transparência do programa e a inexistência de estratégias para a adesão e permanência de micro e pequenas empresas é apontada como pontos críticos, o que levou à reformulação do programa e a implementação do Produzir, objeto de análise do próximo subtítulo (NEVES, 2020).

3.2 Características do programa Produzir

A indústria é um dos setores que possuem maior participação no PIB. Goiás possui PIB industrial de R\$ 39,2 bilhões, equivalente a 2,8% da indústria nacional e 20% do PIB do Estado (CNI, 2022). Além disso, é um setor que gera encadeamento de empregos, tanto para trás, através dos fornecedores de matérias primas, quanto para frente com os compradores dos produtos industrializados.

O Estado de Goiás figura com um dos estados que mais implementam políticas públicas de incentivos fiscais, com foco na atração de novos investimentos e no fortalecimento das cadeias produtivas (Teixeira et al., 2019; IMB, 2021). O programa de concessão de incentivos fiscais Produzir foi instituído pela Lei nº 13.591, de 18 de janeiro de 2000, regulamentado pelo Decreto nº 5.265, de 31 de julho de 2000, e possui os seguintes objetivos e ações principais:

Art. 2º O PRODUIR tem por objeto social contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.

O programa é semelhante ao seu antecessor – Fomentar – e propicia o financiamento de parcela do ICMS a recolher pelas empresas, que pode chegar até 73%, desde que as empresas selecionadas cumpram alguns requisitos, com a geração de emprego, localização do empreendimento e valor investido (AMARAL, 2016). Como é uma espécie de financiamento, a empresa beneficiada deve pagar juros de 0,2% a.m. e, ainda, uma antecipação de 10% sobre o valor financiado como contrapartida (Decreto nº 5.265/2000, art. 23, IV).

Observe-se o disposto no art. 23 do Decreto nº 5.265/00, que dispõe sobre a sistemática de cálculo do imposto devido do ICMS nas empresas beneficiadas:

Art. 23. O financiamento com base no imposto que o beneficiário tiver que recolher é de até 73% (setenta e três por cento) do montante do imposto que o contribuinte tiver que recolher ao Tesouro Estadual, relativo à circulação de mercadoria e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, correspondente à operação própria, excetuado, na forma do § 11, o imposto decorrente de saída de mercadoria a título de bonificação, doação, brinde ou operação semelhante, devendo ser observada a data limite de 31 de dezembro de 2020 e, ainda, o seguinte: III - o empréstimo concedido não é atualizado monetariamente, incidindo sobre o respectivo saldo devedor juros de 0,2% (dois décimos por cento) ao mês, não capitalizáveis, cujo pagamento será feito mensalmente, com destinação em partes iguais, para empréstimos e financiamentos a projetos privados e custeio do PRODUIR e do FUNPRODUIR (GOIÁS, 2015).

O prazo do benefício pode se estender até dezembro/2040 e depende da análise da Comissão Executiva do Conselho Deliberativo do FUNPRODUIR. O Anexo II do Decreto n. 5.265/2000 apresenta os fatores de desconto escolhidos pela empresa postulante e são condições que a empresa se compromete a cumprir em razão do benefício concedido, como por exemplo a geração de empregos diretos. Caso a empresa cumpra os critérios, pode receber descontos de até 100% (cem por cento) do valor financiado (SANTANA, 2019).

O Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUIR - tem por objeto social contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais (GOIÁS, 2015).

Em resposta às inconsistências do programa Fomentar, foram criados subprogramas do Produzir, como Microproduzir, Centroproduzir, Comexproduzir,

Logproduzir e Progredir. Esses subprogramas respondem a necessidades setoriais específicas, o que proporciona uma resposta estatal integrada, capaz de levar ao alcance dos objetivos traçados. O subprograma Microproduzir, instituído pela Lei nº. 13.591 de 18/01/00, teve como objetivo incentivar a implantação e expansão de microempresas, necessárias à instalação das grandes empresas devido à terceirização de produtos, serviços e insumos.

O subprograma Centroproduzir, instituído pela Lei nº. 13.844 de 01/06/01, teve como foco atrair para o estado de Goiás fornecedores de produtos de informática, telecomunicação, móvel, eletroeletrônico e utilidades domésticas necessárias à instalação de empresas na região. Por meio desse subprograma, o estado passaria a ter produtos e serviços disponibilizados nos grandes centros, proporcionando as condições para atrair e fixar empresas, trabalhadores e empreendimento. Esperava-se com essa iniciativa, tornar as cidades que abrigam os projetos do programa Fomentar tão receptivas quanto os grandes centros urbanos da região Sudeste.

O subprograma Comexproduzir, instituído pela Lei nº. 14.186 de 27/06/02, teve como proposta incentivar projetos de comércio exterior, gerando assim oportunidades diferenciadas para as grandes empresas instaladas no âmbito do programa Produzir. Esse subprograma seria incentivado por vantagens tributárias, além de diversos benefícios já apresentados no elenco geral do programa Produzir.

O subprograma Logproduzir, instituído pela Lei nº. 14.244 de 29/07/02, teve como objetivo implantar e expandir a malha logística existente no estado de Goiás, por meio de incentivo direto às empresas de logística. Goiás apresenta condições logísticas favoráveis, devido ao entroncamento de malhas rodoviárias como as BR 153 e 060, além da oferta de transporte ferroviário e aéreo. Ao apoiar a instalação de empresas de logística, o governo visou incentivar por meio de vantagens tributárias o escoamento da produção para outros estados e para o comércio exterior.

O subprograma Progredir, normatizado pela Lei nº. 15.939 de 29/12/2006, teve como objetivo incentivar a instalação de empresas dedicadas à produção de produtos de informática, telecomunicação, automação, eletroeletrônicos, eletrodomésticos, móveis, utilidades domésticas, equipamentos, materiais fotográficos, equipamentos e materiais para laboratório óptico, relógios, fitas e discos virgens ou gravados. Tais produtos seriam destinados ao crescimento dos

setores de comércio e serviços voltados à população e como oferta de suprimentos para a instalação de outras empresas.

Como se percebe, o programa Produzir apresentou uma capilaridade que o seu antecessor, programa Fomentar, foi incapaz de proporcionar. Isso levou ao desenvolvimento urbano, crescimento de cidades como Anápolis, que abriga o polo industrial Distrito Agroindustrial de Anápolis - DAIA, instalação de empresas de diversos portes e geração de empregos (MATOS, 2018).

Matos (2018) identificou uma série de imperfeições no programa Produzir, destacando a concentração dos investimentos na região central do estado e ausência de propostas para o interior, em especial a região centro-norte. Essa concentração acentua as desigualdades sociais e regionais e resulta na migração de pessoas do interior do estado para a região metropolitana ou para as cidades maiores, alvo do programa.

Lisbôa (2020) discute a tênue divisão entre política pública eficiente e renúncia fiscal, tendo como objeto de estudo os programas Produzir e Fomentar. Percebeu que o programa Fomentar, apesar de atuar por meio de renúncia fiscal, falhou pela falta de ramificação, o que não proporcionou as condições necessárias à instalação de médias e grandes empresas. O programa Produzir procurou corrigir essa falha por meio de seus subprogramas e outras ações integradas, agregando eficiência à política pública de desenvolvimento. Ainda assim, o autor destaca a importância de romper com a dependência da renúncia fiscal para garantir o desenvolvimento sustentável do Estado.

Souza (2019) avaliou como positivos os resultados do programa Produzir, por meio da análise de dados estatais como IBGE, SED, SEFAZ e IMB. Apresenta como ressalva o mesmo problema percebido por Matos (2017), ou seja, a injustiça regional. Mesmo sendo benéfico para o estado de forma geral, o programa concentrou o desenvolvimento em algumas regiões, sem apresentar efeito equânime para outras, o que acentuou as desigualdades sociais e regionais.

Lolli (2022) destaca a importância da produção de informações capazes de garantir o monitoramento público e privado dos programas de incentivos fiscais. Os programas precisam apresentar resultados eficazes em relação a seus objetivos. No caso do programa Produzir, seus objetivos centrais estão na geração de emprego e renda e atenuação das desigualdades sociais. Esses objetivos precisam se convertidos em indicadores e monitorados, de forma transparente. Para o autor, há

um desafio histórico na produção de dados e informações, que muitas vezes são tratadas como sigilo fiscal. Avanços recentes, como a lei de transparência, vêm facilitando o monitoramento desses programas, o que aumenta a possibilidade de sucesso.

3.3 Distribuição territorial dos incentivos

As políticas de desenvolvimento industrial de uma região normalmente utilizam como instrumento os incentivos fiscais, creditícios, financeiros e estruturais como formas de atração e fixação de investidores em seus territórios e visando a implantação e estruturação de distritos industriais. Em alguns casos, utilizam uma combinação dessas estratégias, oferecendo os incentivos fiscais e estruturais (RESENDE, 2019).

O Produzir e o subprograma MICROPRODUZIR, fundados na Lei 13.591/00 e Decreto n. 5.265/00, atuam financiando parcela mensal do ICMS devido pelas empresas beneficiárias, de forma que o produto produzido seja mais competitivo no mercado. Segundo divisão realizada pelo IBGE, através da Resolução da Presidência (PR) n. 11, de 5 de junho de 1990, o Estado de Goiás é dividido em 5 (cinco) mesorregiões: centro goiano, leste, noroeste, norte e sul goiano; além de 18 (dezoito) microrregiões, quais sejam: São Miguel do Araguaia, Rio Vermelho, Aragarças, Porangatu, Chapada dos Veadeiros. Ceres, Anápolis, Iporá, Anicuns, Goiânia, Vão do Paranã, Entorno do Brasília, Sudoeste de Goiás, Vale do Rio dos Bois, Meia Ponte, Pires do Rio, Catalão e Quirinópolis.

Nos primeiros três anos do Programa Produzir somente os municípios localizados no Sul do estado foram beneficiados. A partir de 2003, o programa dispersou pelo Estado, porém das 18 microrregiões, meramente 6 (Anápolis, Goiânia, Entorno de Brasília, Meia Ponte, Sudoeste e Vale do Rio dos Bois) usufruíram dos benefícios (IMB, Programa Fomentar/Produzir Informações e Análises para o Estado e Microrregiões de Goiás, p. 16).

Em 2012, o IMB realizou um estudo sobre os resultados gerados pelo programa e seu alcance pelas microrregiões de Goiás. A conclusão foi a de que o programa contribuiu para incrementar o faturamento e o valor adicionado industrial do Estado, incentivou a formação de polos industriais, concentrou os recursos na Metade Sul do Estado e não alcançou microrregiões que sofrem de baixa

infraestrutura e pouca oferta de mão de obra qualificada. As regiões que menos aprovaram ou usufruíram recursos do Produzir foram Aragarças, Chapada dos Veadeiros, Iporá, Porangatu, Rio Vermelho, São Miguel do Araguaia, Vale do Rio dos bois e Vão do Paranã (IMB, 2012).

Passados quase dez anos, o IMB divulgou novo estudo, no qual concluiu que não houve mudança na distribuição dos benefícios, permanecendo como líderes às regiões do Sudoeste goiano, Centro goiano, Sudeste goiano e Metropolitana de Goiânia e do entorno do Distrito Federal (IMB, 2021). Vejamos as tabelas que demonstram o maior percentual de renúncia tributária na região centro-sul goiana:

Tabela 1: Renúncia Tributária: Regionalizado (Crédito Outorgado e outros créditos e deduções do imposto em R\$ mi), 2017 – 2021

Regiões de Planejamento	2017		2018		2019		2020		2021		Variação (2017 /2021)
	R\$ mi	%	R\$ mi	%	R\$ mi	%	R\$ mi	%	R\$ mi	%	
Centro Goiano	723,9	21,7%	752,5	21,4%	611,8	17,1%	675,8	16,3%	1.224,7	21,4%	69,2%
Entorno do Distrito Federal	132,6	4,0%	145,3	4,1%	166,0	4,6%	248,8	6,0%	306,5	5,4%	131,1%
Metropolitana de Goiânia	1.227,1	36,7%	1.324,4	37,7%	1.357,7	37,9%	1.506,0	36,4%	1.562,8	27,3%	27,4%
Nordeste Goiano	3,5	0,1%	3,3	0,1%	3,2	0,1%	4,3	0,1%	3,2	0,1%	-6,8%
Noroeste Goiano	70,1	2,1%	76,7	2,2%	82,5	2,3%	96,2	2,3%	105,7	1,8%	50,7%
Norte Goiano	41,1	1,2%	28,7	0,8%	27,0	0,8%	29,8	0,7%	57,6	1,0%	40,3%
Oeste Goiano	98,0	2,9%	76,2	2,2%	176,1	4,9%	184,5	4,5%	309,6	5,4%	216,0%
Sudeste Goiano	473,7	14,2%	424,7	12,1%	430,3	12,0%	499,0	12,1%	618,4	10,8%	30,6%
Sudoeste Goiano	380,9	11,4%	479,1	13,6%	503,9	14,1%	631,9	15,3%	1.115,6	19,5%	192,9%
Sul Goiano	190,7	5,7%	204,8	5,8%	223,8	6,2%	258,9	6,3%	412,4	7,2%	116,2%
TOTAL	3.341,7	100,0%	3.515,7	100,0%	3.582,2	100,0%	4.135,2	100,0%	5.716,5	100,0%	71,1%

Fonte: Secretaria de Estado da Economia.

Elaboração: IMB/ SGG.

Nota: CÔ (OC e DED) proporcionalizados pelo valor líquido [origem Demonstrativo 01_GERAL].

2020					2021				
Ordem	Município	Região de Planejamento	Valor Líquido Financiado	%	Ordem	Município	Região de Planejamento	Valor Líquido Financiado	%
1º	Anápolis	Centro Goiano	545,9	19,6%	1º	Anápolis	Centro Goiano	679,6	21,2%
2º	Rio Verde	Sudoeste Goiano	149,4	5,4%	2º	Catalão	Sudeste Goiano	227,4	7,1%
3º	Catalão	Sudeste Goiano	140,2	5,0%	3º	Quirinópolis	Sudoeste Goiano	154,3	4,8%
4º	Quirinópolis	Sudoeste Goiano	123,3	4,4%	4º	Rio Verde	Sudoeste Goiano	152,1	4,7%
5º	Goiânia	Metropolitana de Goiânia	111,9	4,0%	5º	Chapadão do Céu	Sudoeste Goiano	140,9	4,4%
6º	Itumbiara	Sul Goiano	108,8	3,9%	6º	Goiânia	Metropolitana de Goiânia	137,2	4,3%
7º	Chapadão do Céu	Sudoeste Goiano	88,6	3,2%	7º	Itumbiara	Sul Goiano	119,8	3,7%
8º	Jataí	Sudoeste Goiano	83,9	3,0%	8º	Jataí	Sudoeste Goiano	115,5	3,6%
9º	Aparecida de Goiânia	Metropolitana de Goiânia	82,1	2,9%	9º	Goianésia	Centro Goiano	106,3	3,3%
10º	Nerópolis	Metropolitana de Goiânia	65,8	2,4%	10º	Aparecida de Goiânia	Metropolitana de Goiânia	94,1	2,9%
11º	Trindade	Metropolitana de Goiânia	64,5	2,3%	11º	Luziânia	Entorno do Distrito Federal	76,8	2,4%
12º	Ipameri	Sudeste Goiano	63,3	2,3%	12º	Ipameri	Sudeste Goiano	71,9	2,2%
13º	Luziânia	Entorno do Distrito Federal	62,7	2,3%	13º	Nerópolis	Metropolitana de Goiânia	70,8	2,2%
14º	Alexânia	Entorno do Distrito Federal	60,2	2,2%	14º	Paraúna	Oeste Goiano	67,7	2,1%
15º	Goianésia	Centro Goiano	52,9	1,9%	15º	Trindade	Metropolitana de Goiânia	61,9	1,9%
-	Subtotal		1.803,3	64,8%	-	Subtotal		2.276,1	70,9%
-	Demais municípios		979,2	35,2%	-	Demais municípios		936,1	29,1%
-	Total		2.782,5	100,0%	-	Total		3.212,2	100,0%

Fonte: Secretaria de Estado da Economia.

Elaboração: IMB/ SGG.

Nota: Valor do Ajuste proporcionalizado pelo valor líquido [origem Demonstrativo 01_GERAL].

Fonte: IMB (2021).

No Estado de Goiás, segundo o IMB, os incentivos estão concentrados em algumas cadeias produtivas, como, indústria de álcool e açúcar, indústria do agronegócio, indústria da construção civil, mineração e máquinas, indústria de carnes, bebidas e indústria de veículos e peças (IMB, 2021). Almeida (2020) destaca que as indústrias que foram atraídas para o estado com base em renúncia fiscal ou outra forma de incentivo precisam se desenvolver a alcançar autonomia, rompendo com a dependência em relação aos incentivos do Estado. Esse processo emancipatório deve ser protagonizado pelas próprias empresas, mas precisa também ser previsto e conduzido pela política pública de concessão dos incentivos.

As políticas fiscais não devem ser estruturadas com fins imediatos, voltadas para programas de governo. Precisam ser de longo prazo. Além disso, os objetivos traçados pela política pública devem ser monitorados por indicadores, avaliados periodicamente. Silva (2021) analisou as quebras estruturais do programa Produzir por meio da avaliação de indicadores em séries temporais e concluiu que no período de 2000 a 2017 os programas de incentivos fiscais foram pouco eficazes em sua

proposta de geração de emprego e renda para o estado.

3.4 Custo econômico do emprego

Um dos principais objetivos da política pública de incentivo fiscal é a geração de emprego e renda e o Produzir compartilha desse propósito quando dispõe no art. 6º da Lei 13.591/2000, que terão preferência os empreendimentos que fomentam a empregabilidade. Embora essa seja a principal justificativa para a manutenção do projeto, chama a atenção que os resultados apresentados são insatisfatórios diante da desproporção entre o crédito de ICMS concedido às indústrias beneficiadas e o número de empregos diretos gerados ou em outras palavras: o “custo do emprego”. Além disso, o programa não menciona sobre a manutenção do emprego, o que leva a hipótese de que o número de desligamentos pode ser maior do que o número de admitidos.

Silva (2021) identificou na análise de indicadores do programa Produzir, entre 2000 e 2017, que foram investidos cerca de 210 bilhões de reais pelo governo em termos de incentivos fiscais e estruturais, que o autor avalia como ineficazes, uma vez que não levaram aos resultados desejados. Essa análise leva ao questionamento da efetividade dos programas de incentivos fiscais. Há um custo econômico e social nos programas de renúncia fiscal que são justificáveis quando resultam em benefícios efetivos para a sociedade.

Segundo estudo publicado pelo IMB, a região metade Norte do estado possui maior custo por emprego (R\$ 375.506) do que a Sul (R\$ 223.374). A discrepância decorre do fato de que a atividade principal na região norte é de extração mineral, que requer altos investimentos e que gera poucos empregos quando comparada com outras atividades. As regiões que possuem as menores relações são Anápolis (R\$ 142.268), Goiânia (R\$ 159.960), Anicuns (R\$ 184.637) e Entorno de Brasília (R\$ 186.618). (IMB, 2012).

Oliveira (2021) realizou pesquisa bibliográfica levantando artigos que correlacionam a política de incentivos fiscais dos programas Fomentar e Produzir, entre os anos de 2000 e 2012. Concluiu que os foram responsáveis pela atração de grandes empreendimentos nos ramos alimentícios, como Perdigão em Rio Verde, a instalação de indústria automotiva, como John Deere e Mitsubishi em Catalão e Hyundai em Anápolis. Comparando os dados fornecidos pelo Caged entre 2001 e

2012, constata-se que houve um aumento de 12% no número de geração de empregos.

Arriel (2010) dissertou sobre o perfil produtivo e dinâmica espacial da indústria goiana. Apesar de ser uma pesquisa mais antiga, foi considerada em função do enfoque. O autor pesquisou os fatores que levam à concentração de investimento em alguns municípios do estado, notando que a polarização ocorre quando os investimentos são intensivos em trabalho e em escala. De fato, observa-se que a maior parte dos investimentos que resultam dos programas Fomentar e Produzir se concentram nas cidades próximas a Goiânia, como Aparecida, Rio Verde, Anápolis e a própria capital do estado. Aliás, esse é o principal motivo de críticas dos autores que analisam a efetividade dos programas de renúncia fiscal como estratégia de desenvolvimento: a concentração regional da geração de emprego e renda e o vazio social do interior do estado. O autor analisou dezesseis atividades industriais e percebeu que nove delas de fato geram compras e fomento para outras empresas dentro do estado, o que resulta em um ciclo positivo de crescimento.

Silva (2018) aplicou um modelo econométrico para verificar se o programa de renúncia fiscal Produzir de fato alcançou seus objetivos no período analisado. A análise levou o autor a concluir que o programa não impacta na geração de empregos; tem efeito no aumento da renda média e não provoca a ampliação da arrecadação de tributos locais. Para esse tipo de análise, o autor destacou a imprecisão dos dados encontrados, a ausência da padronização das informações e a dificuldade em analisar de forma efetiva pelo modelo adotado. Ainda assim, conclui que o programa é relevante para o estado e que tem importante papel no desenvolvimento econômico da região. Quanto a esse autor, destaca-se a limitação do uso de modelo econométrico para avaliar a efetividade das políticas públicas adotadas pelo estado. Tais limitações deveriam ser sanadas se os critérios de governança, transparência e regulação do estado fossem efetivas.

Watanabe (2022) analisou a evolução do programa Produzir entre os anos de 2005-2017 e pontuou que durante esse período o valor de investimentos foi de aproximadamente R\$ 65,3 (sessenta e cinco ponto três bilhões de reais). Por outro lado, os benefícios alcançaram a cifra de R\$ 372,5 (trezentos e setenta e dois bilhões de reais), ou seja, o valor dos incentivos foi seis vezes maior do que os investimentos. Os empregos gerados foram de cento e quarenta e oito mil, o que

representa uma proporção benefício/emprego de R\$ 2,5 (dois e meio milhões de reais). A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI dos Incentivos Fiscais, concluiu que a participação das empresas beneficiárias do Fomentar e do Produzir representa menos de 10% (dez por cento) do número total de empregos goianos (CPI, 2020).

O lado positivo foi que o programa impactou positivamente na massa salarial dos municípios beneficiados porque aumentou a renda dos trabalhadores. De acordo do IMB, a cada 1% (um por cento) a mais de isenção fiscal, o benefício contribui em 0,49% no aumento da massa salarial dos municípios tratados. Dessa forma, a meta de geração de renda foi atingida ainda que esteja concentrada em determinadas regiões do estado (IMB, 2019).

A Controladoria Geral do Estado de Goiás emitiu parecer no qual informa que no período de 2006 a 2017, 38% dos empregos estavam concentrados nas atividades de fabricação de álcool, de produtos de metal e abate de suínos, aves e outros pequenos animais. Já a atividade do setor automobilístico, que é a segunda mais beneficiada, ocupa o 11º lugar na geração de empregos diretos, em outras palavras, uma das maiores beneficiadas não figuram entre os dez maiores geradores de empregos diretos e indiretos. O estudo revela que o volume de recursos dispendidos não condiz com número de empregos gerados, o que leva a necessidade de reavaliação da política pública de modo a beneficiar os setores com potencial de propiciar maior efeito multiplicador de emprego.

Inferese da revisão da bibliográfica e dos dados disponíveis que o Programa resulta num “alto custo do emprego” e a transferência indireta de recursos públicos a agentes privados. Algumas regiões não foram capazes de captar recursos do Programa, que continuou concentrado nas regiões centro e sul do estado.

3.5 Evolução da desigualdade no estado

Igualdade implica em garantir a todas as pessoas os mesmos direitos, o que é uma das bases do regime democrático. Os Estados Unidos são a nação democrática com histórico mais longo de defesa da igualdade. A Suprema Corte americana defende com diversas ações o que diz a XIV Emenda Constitucional desde 1868. No entanto, as emendas constitucionais norte-americanas foram adotadas para vedar o poder absoluto do estado, impedindo assim que as pessoas

sejam tratadas de forma desigual em função de ações adotadas pelo estado. São, portanto, medidas passivas, preventivas, e não adoção de medidas ativas de combate à desigualdade. Atritos causados, principalmente, por questões racistas nos Estados Unidos deram origem ao que chamam de *active affirmation*, ou seja, combate direto às desigualdades, com ações reparadoras (BARROZO, 2004).

O princípio da igualdade como direito fundamental é uma das bases da CF brasileira, que desde os tempos de Rui Barbosa já defendia o princípio da isonomia. No Brasil, que não tem a mesma tradição democrática dos Estados Unidos, o princípio da igualdade aplica-se ao Estado e seus agentes e aos indivíduos e instituições privadas. Esse princípio pode ser visto na primeira constituição brasileira, nos tempos imperiais, cujo inciso XIII do art. 179 dizia que "a Lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um." O mesmo princípio consolidou-se na Constituição Republicana que resultou na abolição da escravidão em 1888. Apesar disso, há um distanciamento entre a letra da Lei e a prática social (BARROZO, 2004).

Barros (2018) discute o conceito de igualdade e desigualdade e aponta que a ideia de igualdade absoluta se revela uma utopia, à luz da discussão histórica e filosófica. Esse princípio é percebido na legislação brasileira que, ao discutir a afirmação ativa do princípio da igualdade recorre ao termo equidade, que reconhece a existência da desigualdade e age no sentido de minorar seus efeitos.

As análises apresentadas por Teixeira et al (2022) e os dados do CONAB (2022) apontam que o estado se encontra em desenvolvimento mais acelerado que o restante do país, mas que ainda se posiciona de forma periférica nos principais indicadores sociais. Como os programas de desenvolvimento por meio de renúncia fiscal são históricos no estado, com destaque para os programas Fomentar e Produzir, percebe-se que esses programas apresentam certa efetividade, mesmo que sejam incapazes de nivelar o estado a outros mais desenvolvidos. Theis (2019) estuda a contribuição de Celso Furtado a respeito do desenvolvimento regional e destaca que o autor apresenta fundamentos teóricos e práticos capazes de elucidar a questão do desenvolvimento periférico. Destaca o posicionamento de Furtado a respeito das más abstrações e generalizações excessivas, que prestam um desserviço à nação.

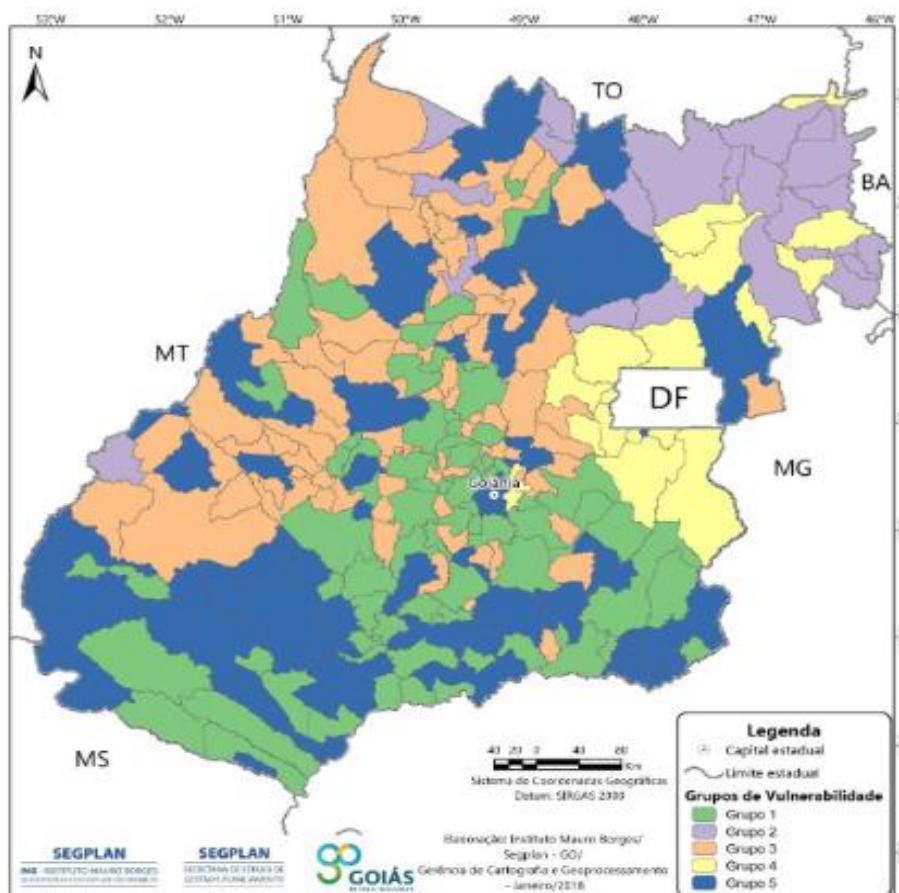
Cavalcanti e Trevisam (2019) discutem o posicionamento de Amartya Sen sobre o desenvolvimento humano e traçam considerações a respeito da questão do

desenvolvimento, como os componentes do IDH e as limitações de interpretação desse indicador. Cavallari (2019) destaca o posicionamento de Sen a respeito do acesso à informação como forma de expansão das capacidades humanas. O fato é que esses autores pontam o desenvolvimento humano como algo complexo, difícil de medir por meio de cálculos econométricos ou padronizações internacionais, fortalecendo o posicionamento de Furtado a respeito do problema das generalizações excessivas.

Em 2018, o Instituto Mauro Borges publicou um interessante estudo sobre a vulnerabilidade social nos municípios goianos. Agrupou os municípios de acordo com os dados fornecidos pelo Censo Demográfico do IBGE do ano de 2010, compilados pelo Atlas Brasil. Selecionou 68 variáveis, que buscam medir a demografia, educação, concentração de renda, mercado de trabalho e estrutura dos domicílios.

A partir das características reveladoras da vulnerabilidade social, formou 5 grupos de municípios. Observe-se o mapa:

Figura 2: Características reveladoras da vulnerabilidade social.



Fonte: IMB, 2018.

O grupo 1 é formado por 75 municípios, concentrados na maioria no centro-sul de Goiás e apresentam bons resultados no que se refere ao capital físico, seja nos aspectos da distribuição de renda e de estrutura dos domicílios. O grupo 2 é formado majoritariamente por municípios da porção norte/nordeste e revela-se mais atrasada em termos de povoamento, economia e desenvolvimento. É composto por 23 municípios. O grupo 3 engloba 80 municípios, com baixa população, com economia pouco pujante e que carecem de investimentos estatais e privados. Por sua vez, o grupo 4, formado por 19 municípios, possuem baixos índices de desenvolvimento e boa empregabilidade. Por fim, o grupo 5 é composto por 49 municípios distribuídos em todas as regiões do estado. Possuem boa perspectiva demográfica com bom mercado de trabalho (IMB, 2018).

O Estado de Goiás possui uma distribuição espacial desigual do crescimento econômico. Observa-se a formação de aglomerados econômicos, denominados de clusters alto-alto (AA)/ baixo-baixo (BB). Esses clusters estão localizados nas microrregiões do sudoeste de Goiás, em Meia Ponte, no Vale do Rio dos Bois e em Catalão (AA) e nas microrregiões de Porangatu, no entorno de Brasília, em Ceres, Vão do Paranã e na Chapada dos Veadeiros (BB). Segundo estudos dos autores Queiroz e Souza a maior parte dos municípios goianos apresenta baixo PIB per capita e são circunvizinhos de outros municípios que possuem características semelhantes (Queiroz e Souza, 2021). Observe-se a conclusão dos autores:

Os clusters AA do PIB per capita revelam que municípios com altas/baixas taxas de crescimento são contíguos, sendo também vizinhos de municípios com as mesmas características e estatisticamente significativos. Ademais, as taxas de crescimento para o PIB per capita estão acima da média do estado de Goiás, para os municípios localizados, principalmente na mesorregião Sul Goiano, dos quais pertencem as microrregiões do sudoeste de Goiás: Quirinópolis, Meia Ponte, Vale do Rio dos Bois e Catalão. A forte integração das atividades econômicas das cadeias e dos complexos agroindustriais de grãos, carnes, alimentos, adubos e fertilizantes, mineração e automóveis favorece a manutenção do PIB per capita elevado no período analisado. Entretanto, os clusters BB têm taxas abaixo da média do estado de Goiás e têm-se localizado principalmente nas microrregiões de Porangatu, Rio Vermelho, Iporá, entorno de Brasília, Ceres, Vão do Paranã, Anicuns, Anápolis e Chapada dos Veadeiros. Nestas microrregiões, as principais atividades econômicas de menor integração, consideradas de baixa taxa de crescimento econômico, são: administração, saúde e segurança públicas, turismo, cerâmica, pecuária leiteira e agricultura.

Um dos grandes problemas regionais nestas regiões é a ausência de infraestrutura básica do estado na promoção de políticas públicas em parceria com a iniciativa privada na atração de novos investimentos produtivos para a geração de emprego e renda. Os governos federal e estadual têm promovido, através de programas de desenvolvimento regional, a utilização de recursos de fundos constitucionais, como é o caso do BNDES e do FCO, mas ainda não têm alcançado os resultados esperados de redução das assimetrias regionais, aliás, o que se observa é a elevação das disparidades entre as regiões ricas e pobres. Portanto, os resultados do trabalho baseados na Aede, principalmente dos clusters espaciais locais (AA e BB), tendem a corroborar a hipótese baseada nas teorias de Perroux, Myrdal e Hirschman acerca das premissas do crescimento desequilibrado, pela existência de polos de aglomeração e de concentração de investimentos em determinados municípios, puxados pelas indústrias motrizes e indústrias-chave, correlatas e secundárias, as quais estão reforçando a concentração da atividade econômica em espaços específicos do território goiano, em especial, na região centro-sul do estado (QUEIROZ e SOUZA, 2021, p. 28).

Samuel (2013) destaca que o desenvolvimento de uma economia transita da regulação estatal para a regulação privada. A esse processo, aplicado à agricultura, ele denomina de agricultura científica. A agricultura científica, além da elevada incorporação tecnológica, passa a ser regulada pelas leis de mercado, com foco em fatores como eficiência, qualidade, produtividade, sustentabilidade, valor agregado. Evidentemente, o Estado permanece atuante, visando cumprir fatores como a função social da propriedade privada, responsabilidade social e ambiental, segurança sanitária, dentre outros. No entanto, a transição para a regulação privada é um importante indicador de desenvolvimento econômico da agricultura, voltada para o mercado global.

CORCIOLI (2019) destaca a tendência de concentração de investimentos no estado de Goiás em atividades tradicionais, como a pecuária e a agricultura. Essa análise é importante porque a maior parte das empresas atraídas pelos programas de incentivos fiscais são de natureza industrial, localizadas em polos industriais na região metropolitana do estado. Alguns projetos do programa Produzir estão voltados para a agropecuária, mas focam quase sempre a parte industrial da agricultura e pecuária, como beneficiamento de grãos, produção de etanol, fabricação de derivados de grãos e carne. A percepção da autora aponta para a necessidade de integração entre as tendências econômicas tradicionais e os programas de incentivos. Nesse sentido, Menezes Júnior, Rosa & Albernaz (2022) destacam o arranjo produtivo da economia de Goiás, apontando a vocação rural e a

concentração de indústrias nos polos que recebem incentivos.

Neves (2020) destaca a necessidade de monitoramento, avaliação e de uma política sistemática de normativa e governança para que os programas de incentivos adotados em Goiás de fato alcancem seus propósitos. Hoffmann (2020) destaca que o estado de Goiás está progredindo em relação ao rendimento médio, o que pode ser ratificado pelo crescimento do PIB no estado. No entanto, há uma intensificação da desigualdade e da pobreza, principalmente quando se analisa o desempenho da agricultura. A massificação da agricultura científica apontada por Samuel (2013) é apontada por Hoffmann como uma das causas desse crescimento da desigualdade. Por um lado, grandes empresas rurais produzem grãos e bioenergia para exportação, elevando o PIB estadual. Por outro, os pequenos agricultores apresentam renda cada vez menor.

Na mesma linha, Morais (2021) discute a apropriação do espaço urbano de Anápolis, cidade goiana que abriga o maior polo industrial do estado. O autor destaca que a percepção de dominação do espaço urbano por classes sociais é nítida. Alguns bairros, considerados nobres, abrigam a população de maior renda, em condomínios horizontais ou verticais com elevada valorização imobiliária. Por outro lado, a população operária povoa a periferia da cidade, ou bolsões de pobreza ladeados pelos condomínios fechados. Isso aponta que o desenvolvimento econômico e social intencionado pelo programa Produzir não é socialmente igualitário, resultando na geração de riquezas para alguns e na perpetuação da pobreza em grande parte da população.

Almeida, Vieira Junior & Ramos (2006) coloca os programas de desenvolvimento da região Centro Oeste brasileira no contexto dos projetos desenvolvimentistas da era Vargas e das transições políticas posteriores, como o período do regime militar. Aponta que o estado de Goiás foi beneficiado pelos programas de interiorização, ocupação de regiões pouco povoadas, construção das rodovias transnacionais e avanço da malha aeroviária e ferroviária. Chaves (2009) destaca também o papel das políticas de incentivos, que nortearam o desenvolvimento do estado desde a mudança da capital para Goiânia até o desenvolvimento industrial. Nesse sentido, Cunha (2010) destaca que uma das principais estratégias de desenvolvimento adotada pelo País na década de 1970 foi a implantação dos distritos industriais, o que também ocorreu no estado de Goiás. Almeida (2020) destaca que a indústria automobilística se instalou no País em parte

por causa dos incentivos fiscais, mas a sustentação dos investimentos realizados é efêmera, uma vez que essa indústria atua em nível global e nem sempre os incentivos oferecidos pelo estado são capazes de manter esses investimentos em longo prazo.

3.6 Competição entre entes federados: “guerra fiscal”

O presente tópico é paradoxal, pois a intervenção do Estado na economia através de subsídios fiscais está amparada na Constituição Federal, art. 151, inc. I, e propicia o desenvolvimento de áreas que naturalmente não seriam atrativas, porém pode agravar a diferença entre as regiões, caso não haja fiscalização e metrificação dos resultados obtidos por referidas políticas públicas.

A indução da economia através da intervenção estatal é um meio eficiente de promoção das políticas públicas, quando realizada de forma parcimoniosa e responsável. Imprescindível se mostra que as políticas públicas andem juntas com o planejamento orçamentário para que não se tornem meros discursos populistas (FREITAS e BEVILACQUA, 2016). Um dos efeitos nocivos da política de incentivos fiscais é a chamada, pejorativamente, de guerra fiscal, que se caracteriza pela disputa entre entes federados pela atração de investimentos, através da concessão de vantagens às empresas. Conforme nos ensina Rezende (2020), o que poderia ser uma política de descentralização, resulta, muitas vezes, em um conflito federativo e numa distorção da capacidade produtiva e econômica de uma região.

Fernandes e Wanderlei conceituam o fenômeno da seguinte forma:

O fenômeno da “Guerra Fiscal trata-se, em termos econômicos, da disputa fiscal no contexto federativo, ou seja, refere-se à intensificação de práticas concorrenciais extremas e não-cooperativas entre os entes da Federação, no que diz respeito à gestão de suas políticas industriais. Assim, manipular as alíquotas de determinados tributos torna-se o elemento fundamental das políticas relacionadas à atração de empresas (FERNANDES, 2000, p. 6).

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu os entes federados ao discriminar competência para legislar sobre as suas fontes de receitas e a repartição das receitas dos impostos. Também limitou ao poder estatal de criar e cobrar tributos como forma de tratamento diferenciado que resultem em renúncia de receita. A independência e autonomia dos estados e do Distrito Federal favoreceu a competição fiscal, especialmente no que diz respeito ao ICMS. O referido imposto

tem grande impacto na arrecadação tanto dos estados quanto dos municípios que recebem um percentual definido constitucionalmente.

Diante da dificuldade em se alcançar a unanimidade de todos os estados e do Distrito Federal na concessão do benefício, nos termos dos art. 2º e 4º, §2º, da LC 24/75, os estados passaram a conceder e revogar benefícios fiscais unilateralmente. Ocorre que a concessão unilateral de benefícios fiscais compromete o sistema federativo. O Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionais diversos normativos estaduais que concediam incentivos fiscais à revelia do CONFAZ. Porém, porém, em julgamento da ADI nº 851.421/DF, considerou “constitucional a lei estadual ou distrital que, com amparo em convênio do CONFAZ, conceda remissão de créditos de IMCS oriundos de benefícios fiscais anteriormente julgados inconstitucionais”, decisão que revela a grande divergência que permeia o tema (MARTINS, 2017).

De fato, as leis que instituíram benefícios fiscais resultaram na instalação de diversas empresas nas localidades que a implementaram. E a segurança jurídica deve ser preservada tanto para o ente federado instituidor quanto para o contribuinte de boa-fé não poderia ser imbuído a ressarcir o erário diante da posterior declaração de inconstitucionalidade da norma, sob pena de ofensa ao princípio da segurança jurídica.

Vieira (2014) estudou a guerra fiscal entre os estados de MG, BA, PR, PE e RJ. Argumenta que o uso indiscriminado de incentivos para atrair investimentos em um estado, em prejuízo de outros e podem resultar em migrações entre os estados e municípios, causando outros danos sociais como o déficit de moradias, falta de estrutura para prestar serviços sociais como saúde e educação, problemas de segurança pública. O autor observou ainda que alguns estados recorrem ao incentivo fiscal para a instalação de indústrias visando gerar emprego para a população local, mas não considera os efeitos colaterais dessa política, nem desenvolvem ações coordenadas para promover o desenvolvimento sustentável.

Hagy (2020) realizou um estudo no qual concluiu que no período de 2008 a 2018 todas as regiões brasileiras aumentaram o volume de arrecadação, saldo positivo que estaria associado a política de incentivos fiscais. O autor destaca que a efetividade da política de incentivo fiscal para o desenvolvimento regional e o crescimento do país é comprovada pela redução da participação da região Sudeste na arrecadação de impostos estaduais de 61% em 1998 para 50% em 2018. O

percentual indica uma tendência de pulverização de indústrias pelo país e por consequência, na distribuição territorial na arrecadação dos impostos.

Orair e Gobetti (2019) discutem a reforma tributária em andamento no Brasil e seu impacto sobre as políticas públicas, principalmente visando a simplificação tributária e a criação de um imposto sobre valor adicionado, visando substituir outros impostos já existentes. A reforma tributária pretende, entre outras coisas, regular ou extinguir a guerra fiscal, normatizando a tributação dos estados e municípios, com o objetivo de combater a disparidade fiscal existente no Brasil. Aliás, a falta de uniformidade tributária entre estados e municípios no Brasil gera situações estranhas, com diferença de preços e tributações de uma região para outra. Por outro lado, teme-se que a instituição de único imposto sobre bens e serviços ou outra proposta que vise igualar as relações comerciais entre os estados, prejudique os entes mais pobres, que não gozem de autossuficiência financeira.

A competição fiscal, por um lado, impulsiona estados e municípios a rever sua política fiscal, incluindo os incentivos a atividades estratégicas, por outro lado gera danos econômicos a regiões que não possuem poder econômico para competir em igualdade com outras privilegiadas economicamente. Tende, portanto, a aprofundar as desigualdades regionais. A política fiscal brasileira estabelece que cabe aos estados gerir a arrecadação de tributos sobre a produção e circulação de mercadorias, aos municípios taxar a prestação de serviços e à União cobrar impostos sobre a renda, além de recolher recursos associados à previdência e seguridade social. Assim, a guerra fiscal normalmente ocorre entre estados ou entre municípios, muitos deles incapazes de compensar a evasão de investimentos em direção àqueles que podem oferecer maiores vantagens aos investidores (MARTINS, 2017).

Pereira (2021) estudou os efeitos da guerra fiscal para o aprofundamento das desigualdades sociais e regionais. Por um lado, os incentivos fiscais fomentam o desenvolvimento regional e podem contribuir para a redução das desigualdades sociais. Por outro, um efeito colateral dos incentivos fiscais, a guerra fiscal, pode aprofundar as desigualdades, por incentivar a imigração dos investidores rumo aos estados que fomentam a economia, gerando vazios sociais nas regiões que perdem esses investidores. Posteriormente, Pereira e Nascimento (2022) estudaram as transformações sociais com base nas políticas desenvolvimentistas. Concluíram que a intervenção do Estado, quando devidamente planejada e conduzida, consegue

reduzir as desigualdades sociais. No entanto, se desenvolvidas sem os devidos cuidados, pode aprofundar as desigualdades, como ocorre no caso das guerras fiscais.

Observa-se que a redução das desigualdades sociais está estabelecida como princípio básico da ordem econômica na CF brasileira. Devido a isso, as políticas de incentivo fiscal serão consideradas ineficazes ou nocivas à economia nacional se, em vez de combater as desigualdades, acabar contribuindo para seu aprofundamento. É nesse sentido que ao discutir a Guerra Fiscal entre os entes federados, a distribuição territorial dos incentivos e a evolução da desigualdade, que se busca verificar o grau de associação entre incentivos fiscais e desigualdades sociais e regionais (MARTINS, 2017).

Vários municípios goianos, sob a premissa de ausência de repasse da cota parte devida do ICMS, em decorrência de planos de incentivos fiscais Fomentar e Produzir, ingressaram com ações judiciais visando o ressarcimento dos valores que não foram repassados, em violação ao art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 158. Pertencem aos Municípios: (...) IV- vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações (BRASIL, 1990).

O tema é objeto do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 5427877-35.2020.8.09.0000 em processamento do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e do Recurso Extraordinário 1.288.634 (RE 1.288.634-RG, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 07.10.2021), julgado pelo Supremo Tribunal Federal - Tema nº 1172 da Repercussão Geral (BRASIL, 2021). Observe-se a questão posta sob debate.

Tema 1172 – Efeitos da concessão de benefícios fiscais sobre o cálculo da quota devida aos municípios na repartição de receitas tributárias referentes ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, a depender do modelo de implantação, como nos Programas Fomentar e Produzir do Estado de Goiás (BRASIL, 2021).

A controvérsia surgiu em razão da divergência de entendimento sobre a aplicação dos Temas 42 e Tema 653 do STF. O primeiro tema definiu a impossibilidade de os Estados-membros realizarem “cortesia com chapéu alheio”, ou seja, instituírem programas de incentivos fiscais que impliquem em perda do repasse

da quota constitucionalmente devida aos Municípios. Já o segundo, afirmou que não há inconstitucionalidade na concessão regular de incentivos e renúncias fiscais quando observados os parâmetros de controle constitucionais, legislativos e jurisprudenciais. Observem-se as teses fixadas nos enunciados:

Tema 42: A retenção da parcela do ICMS constitucionalmente devida aos municípios, a pretexto de concessão de incentivos fiscais, configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. Tema 653: É constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados por parte da União em relação ao Fundo de Participação de Municípios e respectivas quotas devidas às Municipalidades (BRASIL, 2021).

Em decisão publicada em 18/12/2022, o STF decidiu que os programas de diferimento ou postergação de pagamento de ICMS não violam o sistema de repartição de receitas, desde que o valor efetivamente arrecadado seja repassado aos municípios.

De fato, o ente público que possui a competência tributária, o Estado de Goiás, deve implementar benefícios ou isenções fiscais sem invadir a competência dos outros entes federados. Ademais, no caso do Programa existe um diferimento do pagamento do ICMS, de forma que o recolhimento parcial ocorre de imediato, enquanto o restante é recolhido de após o prazo de financiamento. Assim, somente o valor efetivamente arrecado é partilhado com os municípios. Porém, considera-se que o repasse aos municípios não pode ser condicionado a programa de benefício fiscal instituído pelos estados, sob pena de ofensa ao pacto federativo. A CF veda a retenção dos repasses pelos entes responsáveis por arrecadar tributos (art. 160 da CF). A política fiscal estadual implica em perda de um produto de arrecadação aos municípios.

4 PERCEPÇÃO DE EFETIVIDADE DOS INCENTIVOS

Partindo da premissa de que os recursos públicos são finitos, esses devem ser empregados de forma eficiente e equilibrada. Tratando-se de incentivos fiscais, falta clareza quanto aos métodos para se avaliar a sua eficiência, o que dificulta tanto a fiscalização pelos órgãos competentes quanto a verificação do resultado por eles propostos.

Muitas vezes, os governantes visam obter benefícios partidários em curto prazo com ações que se apresentam com roupagem de política pública. Os resultados das políticas públicas conduzidas de forma responsável são perceptíveis em longo prazo, por isso, são difíceis de ser avaliadas em relação à efetividade enquanto ainda estão em desenvolvimento. Mury (2018) destaca o papel do controle social sobre as ações públicas, com ênfase na ação dos tribunais de contas e controladorias que fiscalizam a atuação do poder público.

Arend (2020) faz uma análise dos princípios de eficiência, normalmente adotados na gestão privada, à realidade do serviço público. Uma empresa eficiente gera lucro, conquista do mercado e crescimento. Para o serviço público, os objetivos são diferentes e nem sempre mensuráveis. O Brasil vem adotando políticas de transparência, abrindo os dados públicos para análise. É o que acontece com o orçamento público, as compras e contratações públicas, as licitações, a rede de saúde e educação, dentre outras. No entanto, ao avaliar as políticas públicas, muitas vezes chega-se ao impasse percebido por Martelli & Coelho (2021): avaliar o quê?

As políticas públicas são desenvolvidas por meio de projetos, com uma problemática social a ser enfrentada, objetivos a serem alcançados, indicadores de monitoramento, produção e divulgação de dados. Ainda assim, avaliar a efetividade de políticas públicas vem sendo um formidável desafio acadêmico. A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, acrescentou o §16 do art. 37 para determinar que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”. (BRASIL, 2021).

Como já explanado no trabalho, as políticas de incentivos fiscais geram diversos efeitos negativos porque distorcem a arrecadação e modificam a neutralidade concorrencial. Schoueri elenca o que considera as desvantagens dos

incentivos fiscais: “efeito carona” – os contribuintes acabam por obter ganhos elevados por algo que já fariam se não gozassem dos incentivos; percepção distorcida dos contribuintes sobre o objetivo do incentivo; alocação desigual de recursos, pois os contribuintes de classe alta recebem mais vantagens que os de classe baixa; desconhecimento preciso dos beneficiados e das renúncias envolvidas e; redução da receita tributária.

Partindo desse contexto, passamos a analisar os impactos da concessão dos incentivos fiscais na promoção do desenvolvimento regional e na redução das desigualdades sociais.

4.1 Impacto sobre as indústrias

O Brasil procura agregar valor aos produtos exportados por uma série de razões. Uma delas, é que o país é um grande exportador de commodities de origem mineral e agropecuária, mas ainda falha em relação a produtos industrializados. Em vez de exportar grãos e minérios, o Brasil precisa beneficiar os grãos e exportar óleo, plásticos, alimentos processados. Isso elevaria consideravelmente a receita bruta do país. No segmento mineral, em vez de exportar minério de ferro e rochas brutas, o país teria maiores benefícios ao exportar chapas de aço, máquinas e equipamentos produzidos a partir de seus recursos minerais.

Existem várias vantagens em agregar valor à matéria prima exportada pelo Brasil. Uma delas é o aumento da receita. O Brasil é um país rico em recursos minerais, fontes de energia e recursos agrícolas e pecuários. No entanto, exporta animais vivos ou carne bruta, sem beneficiamento. Faz o mesmo com grãos, leite e minerais: vende commodities brutas, que geram emprego e renda a outros países. As commodities compõem a maior parte da balança comercial brasileira, mas sendo beneficiadas, poderiam multiplicar por vários fatores essa receita. Ao agregar valor à matéria-prima, os produtos se tornam mais valiosos e podem ser vendidos por preços mais elevados, o que resulta em uma receita mais alta para o país (SALAS, 2022).

Outro fator é a criação de empregos. Um dos objetivos dos programas de incentivos fiscais é gerar empregos. No entanto, por focar em commodities, o país falha em seu objetivo e gerar empregos. A agregação de valor à matéria-prima pode levar à criação de empregos em diferentes setores, como a indústria de

processamento de alimentos, a indústria têxtil, a indústria de móveis, dentre outras.

Ao agregar valor aos produtos, é possível ainda a diversificação da economia. O Brasil pode diversificar sua economia e não depender tanto da exportação de recursos naturais. Isso pode ser benéfico em tempos de flutuações nos preços dos recursos naturais. Produtos industrializados, além de ter maior valor agregado, podem ser armazenados por períodos maiores que produtos como carne, leite e grãos. Assim, o país alcança maior estabilidade de receita e se torna menos volátil a efeitos externos, como guerras, crises naturais e pandemias (OLIVEIRA, 2020).

Ao produzir e exportar produtos de alta qualidade e valor agregado, o Brasil pode melhorar sua imagem como um fornecedor confiável e inovador no mercado internacional. Atualmente, o Brasil é visto no mercado externo como um grande criador de gado e plantador de grãos. Em vez disso, poderia ser visto como uma país desenvolvido e industrializado, com economia estável e seguro para investidores externos (OLIVEIRA e AMORIM, 2022).

A agregação de valor à matéria-prima pode levar ao desenvolvimento tecnológico, pois é necessário investir em tecnologias avançadas para transformar matérias-primas em produtos de valor agregado. A demanda por tecnologia e a melhoria nos processos de produção em função da incorporação tecnológica gera empregos de alto nível, fomenta a pesquisa e desenvolvimento, aquece a economia em função da atividade industrial e tecnológica associada à produção e gestão desses recursos e resulta em novas fontes de receita. Atualmente, os jovens brasileiros fogem para o exterior em busca de formação, principalmente quando desejam atuar com tecnologias avançadas. Enquanto isso, os produtores brasileiros importam máquinas e soluções tecnológicas, em vez de produzi-las localmente.

Em resumo, a agregação de valor à matéria-prima pode trazer vários benefícios econômicos e sociais para o Brasil, incluindo aumento da receita, criação de empregos, diversificação da economia, melhoria da imagem do país e desenvolvimento tecnológico. No entanto, em vez de fomentar a produção industrial capaz de agregar valor aos produtos internos brutos, o Brasil investe na geração de empregos de baixa qualidade e perpetua seu papel de fornecedor de commodities agrícolas e minerais.

O efeito dos incentivos fiscais é percebido no crescimento de segmentos empresariais alcançados pela política pública específica. Normalmente, a proposta

do Estado é fomentar determinadas atividades, consideradas estratégicas devido ao potencial de gerar emprego e renda, associada a atividades tradicionais da região ou, ao contrário disso, suprir vazios de atividades consideradas importantes.

O programa Produzir difere de o programa Fomentar por apresentar a proposta de ramificação para alcançar diversos segmentos, em vez de concentrar-se no setor industrial de grande porte. Porém, segundo o IMB, tanto o Fomentar quanto o Produzir centralizaram nas indústrias de álcool e açúcar, agronegócio, construção civil, mineração e máquinas, carnes, bebidas e veículos e peças (IMB, 2021). De fato, existe uma nata industrial que negocia diretamente com o Governo estadual, assoprando os rumos da política industrial, afirmação corroborada pela legislação do programa que privilegiaram os interesses de determinados setores.

Uma variável importante para mensurar os resultados do Programa é o chamado valor adicionado, que consiste na agregação de valor à matéria-prima utilizada pela indústria. É calculado com diferença entre valor total da produção e o de custo da matéria prima. O Produzir não propiciou ganhos significativos no valor adicionado industrial (TEIXEIRA e SILVA, 2019).

4.2 Impacto na redução das desigualdades regionais e sociais

O estado de Goiás, possui população estimada de 7.206.589 habitantes, dividida por 246 municípios e área total de 340.242.856 km². A densidade demográfica (2021) (hab./km²) é de 21,18. É a nona economia brasileira e com PIB de R\$ 208,7 bilhões, representando 2,8% do PIB nacional. A renda per capita mensal do goiano é de R\$ 1.276,00. O IDH é de 0,735, número que confere a oitava posição ao estado. A economia apresenta crescimento acima da média nacional (IMB e IBGE, 2022).

Conforme já explanado, um dos coeficientes utilizados para aferir a desigualdade é o índice de Gini, em homenagem ao criador da fórmula, o estatístico italiano Corrado Gini. Esse coeficiente é usado para calcular a desigualdade da distribuição de renda, atribuindo um valor que varia entre 0 (zero) e 1 (um), onde zero representa o menor índice de desigualdade e um representa desigualdade total. O índice de Gini médio do Brasil em 2021 foi de 0,524, de Goiás 0,445 e de Goiânia 0,465 (IBGE, 2021).

A despeito desses dados, Goiás possui um dos maiores quadros de

desigualdades sociais do País, pois a metade sul do estado possui melhores e maiores indicadores em razão da concentração de indústrias, do agronegócio, além dos recursos naturais mais favoráveis ao desenvolvimento econômico. Os dez municípios goianos mais ricos – Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Rio Verde, Catalão, Senador Canedo, Itumbiara, Jataí, Luziânia e São Simão – concentram 60,3% do PIB estadual em 2010. Dos 246 municípios goianos, apenas 42 apresentaram IDH alto e 131 com IDH baixo (referência 2010) (Vieira, Buainain e Contini, 2014).

Por sua vez, o Norte/nordeste goiano apresenta ritmo de crescimento mais lento. A região nordeste, a mais pobre do estado, possui dois setores econômicos predominantes, a agropecuário, na microrregião do Vão do Paranã e o turístico, na região da Chapada dos Veadeiros.

A Constituição do Estado de Goiás elenca como um dos objetivos do estado a redução das desigualdades regionais e as diferenças de renda (art. 3º, inc. II). O programa Produzir também busca reduzir as desigualdades sociais e regionais, conforme se observa no art. 2º, da Lei n. 13.591/2000:

Art. 2º - O PRODUIR tem por objeto social contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais (GOIÁS, 2000).

Inclusive, o art. 7º, §4º, da Lei 13.591/2000, prevê tratamento favorecido para os municípios localizados no Nordeste e Oeste goiano:

Art. 7º Fica instituído o MICROPRODUIR, subprograma integrante do PRODUIR, considerado prioritário e que abrangerá as ações voltadas para as empresas industriais, enquadradas ou não no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional -, desde que o faturamento não ultrapasse o limite fixado para o enquadramento no mencionado regime. § 4º O valor da parcela mensal do financiamento de que trata o inciso I do § 1º poderá ser de até 100% (cem por cento) para os municípios localizados no Nordeste e Oeste goianos estabelecidos em ato do Chefe do Poder Executivo (GOIÁS, 2000).

Embora os objetivos do programa sejam claros, não há detalhamento quanto e quais serão os parâmetros para aferir e avaliar a política pública. Assim, para

metrificar os dados e levando em consideração a literatura disponível sobre o tema, podemos adotar o Índice de Gini e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o IDH-M. O IDH-M tem como característica medir o desenvolvimento humano da população de municípios específicos, enquanto o IDH é usado para medir o desenvolvimento humano médio de países (WOSNIAK, 2022).

A Firjan - Federação das Indústrias do Rio de Janeiro desenvolveu em 2008 o índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) com o objetivo de avaliar o desenvolvimento dos municípios em relação a emprego & renda, educação e saúde, o que acabou sendo adotado para avaliar o desempenho dos municípios, pois analisa exclusivamente dados públicos, o que facilita o monitoramento do desempenho dos municípios (PINHEIRO, 2021). No último relatório divulgado pelo IMB foi apresentado um interessante estudo sobre a evolução da distribuição territorial dos Programas Fomentar e Produzir, no qual concluiu que os municípios que mais se beneficiaram dos incentivos fiscais foram aqueles localizados nas regiões do Sudoeste goiano, centro, sudeste, metropolitana de Goiânia e do entorno do Distrito Federal (IMB, 2021).

Gonçalves e Bonat (2018) consideram que há proporcionalidade entre o valor dos incentivos fiscais concedidos às empresas e o número de empregos criados, pois há pouca variação entre o custo do emprego nas 18 microrregiões do estado. Porém, grande parte das empresas beneficiadas concentram-se nas regiões de Anápolis, Goiânia, Meia Ponte e Sudoeste de Goiás. A existência de melhor infraestrutura e a maior densidade demográfica seria a razão pelo maior aproveitamento dessas regiões dos programas oferecidos pelo governo estadual.

Para Neves (2020), as políticas públicas implementadas por meio do programa Produzir tiveram efeito sobre o desenvolvimento do estado, ressalvadas as críticas em relação ao aprofundamento das desigualdades sociais e regionais. Nesse mesmo sentido posiciona-se Paulani (2017) que associa os incentivos fiscais ao desenvolvimento do estado, com ênfase para as regiões que receberam maior aporte financeiro. Souza (2019) destaca que os efeitos do desenvolvimentismo por meio de incentivos fiscais estaduais incidem principalmente sobre o ICMS, que é um imposto estadual. Isso resulta em guerra fiscal entre estados, além de prejudicar os municípios que não abrigam indústrias, que acabam tendo contraparte reduzida em função da renúncia fiscal do estado. Oliveira (2021) estuda a destinação específica de incentivos fiscais para a indústria metalúrgica no estado, uma vez que as políticas

públicas têm dificuldades para direcionar os incentivos aos interesses setoriais de desenvolvimento. Nesse sentido, há de se questionar se as políticas de desenvolvimento por meio de incentivos fiscais de fato cumprem seu papel social, que é gerar emprego e renda sem aprofundar as desigualdades regionais e sociais.

Para Matos (2014), os regramentos referentes à concessão dos incentivos fiscais não vão ao encontro com os objetivos dispostos especialmente no art. 170 da Constituição Federal, pois não há transparência sobre os favorecidos, sobre os valores envolvidos, compatibilidade entre os objetivos traçados pelos programas e inadequação dos mecanismos de controle. A autora ressalta que, embora os incentivos fiscais tenham como escopo desenvolver alguns segmentos econômicos para determinada direção, o uso inadequado pode causar desvio de recursos e sobrecarga para os demais contribuintes que não receberam benefício.

A adoção desses critérios acaba concentrando de forma desigual os investimentos, privilegiando regiões com infraestrutura já instalada e com desenvolvimento urbano já avançado, conforme apontam Neves e Silva (2021). Percebe-se que um dos principais problemas do uso de incentivos fiscais para promover o desenvolvimento econômico é que os investimentos acabam se concentrando em regiões onde já foram desenvolvidas outras ações. Assim, mesmo que o governante tenha a intenção de conduzir o processo de desenvolvimento em busca do interesse social, as leis de mercado acabam se impondo sobre as ações desenvolvimentistas do governo.

Conclusão semelhante é externada pelo Instituto Mauro Borges sobre os programas de renúncia fiscal:

Diante desses números, à luz das mesmas conclusões obtidas no relatório de renúncia fiscal de 2020, podemos inferir de forma inicial que o Programa Crédito Outorgado e outros Créditos não está conseguindo mitigar as desigualdades regionais, uma vez que o volume de beneficiados e de renúncias estão focadas em poucas regiões. Ou seja, devido à limitada adesão de contribuintes, tem-se um baixo investimento nessas regiões e, consequentemente, os efeitos do programa de renúncia cumprem seu objetivo escassamente. Ademais, a literatura de desenvolvimento econômico, assim como de economia industrial é rica em destacar que a atração de investimentos exige um conjunto de vetores adicionais, além da renúncia fiscal (IMB, 2021).

Observa-se na análise proposta por Neves e Silva, (2021) que os investimentos em desenvolvimento industrial por incentivos fiscais concentram-se no

centro-sul do Estado, que se diferencia de forma brutal da região Norte, com vazios de investimentos. Merece destaque a análise que os autores fizeram sobre a geração de novos empregos e sobre o impacto dos programas de incentivos fiscais sobre o índice de desenvolvimento humano – IDH dos municípios atendidos. Observe-se que novamente a distribuição é desigual e se concentra nas regiões já urbanizadas.

O problema da concentração de investimentos, ainda que involuntária, em algumas regiões é que isso gera migração entre os municípios, aprofundando as desigualdades regionais. Enquanto algumas regiões são beneficiadas com maior oferta de empregos, outras são prejudicadas pela fuga de profissionais e êxodo populacional rumo aos centros urbanos. Além disso, os municípios que não são beneficiados pela geração de novos empregos compartilham o ônus da renúncia fiscal do estado, uma vez que acabam recebendo valores menores da partilha de receita, prejudicada pela renúncia fiscal. Arcam com o ônus sem participar dos benefícios.

Verifique-se que Anápolis apresenta-se isolado pelo volume superior de empregos gerados, graças à presença do Distrito Industrial no município. As demais regiões, correspondem ao entorno de Brasília e ao eixo coberto pela BR-153. Novamente Anápolis se destaca como o maior IDH do Estado de Goiás em toda a série temporal analisada, ou seja, desde o início dos programas de incentivos fiscais. Apesar das críticas que a mensuração do IDH recebe em seu uso como indicador de bem-estar social, uma vez que não considera fatores importantes associados à qualidade de vida, o IDH permite traçar, em linhas gerais, o desenvolvimento urbano de uma região.

O IDH de Anápolis inicia a série temporal abaixo de 0.5, um índice considerado baixo conforme o padrão internacional para o desenvolvimento humano. Ao final da série de análises, evolui para 0.75, índice considerado elevado. Observe-se que o IDH de Goiânia está abaixo de 0.6. Conforme critérios da Organização das Nações Unidas – ONU, o IDH até 0.69 é considerado médio, e acima de 0.7 é considerado alto. Apesar de ser um indicador importante, o IDH recebe críticas por não considerar fatores como qualidade de vida e desigualdade social na região em análise (NEVES e SILVA, 2021).

Silva (2018) analisou o impacto dos programas de incentivos fiscais do governo de Goiás para a promoção de emprego, renda e arrecadação local.

Concluiu que o desenvolvimento alcançado com esses programas não foi uniforme para o Estado, comprovando as constatações de Neves e Silva, (2021). Além disso, os programas foram amplamente criticados por falhas de governança, comprometendo os resultados que poderiam ser alcançados. Mesmo assim, o autor observa resultados positivos, como o desenvolvimento das regiões onde as ações foram de fato implementadas.

Lisbôa (2020) destaca ainda que Goiás se posiciona como um dos estados com maior renúncia receita, com curva de crescimento permanente nesse sentido, o que demonstra a dependência econômica do estado em relação a essa política. A renúncia de receita engloba todas as ações em que o estado deixa voluntariamente de arrecadar receitas que lhe são devidas, seja, por meio da renúncia fiscal ou por outros meios, como deixar de aplicar multas, deixar de cobrar taxas por serviços públicos, dentre outras. O estado de Goiás utiliza-se da renúncia de receita como estratégia para diferenciar-se dos demais estados, estimulando que investidores se instalem em seu território. Ao adotar essa estratégia, espera-se obter ganhos indiretos, como a geração de emprego e renda e obtenção de receita por outras vias, como o fomento ao comércio.

Lisbôa (2020) compara também a renúncia fiscal aos setores da economia, apontando que o estado empreende esforço maciço para fomentar o desenvolvimento industrial, mas também incentiva o setor de serviços, principalmente ligado ao setor de veículos e, mais recentemente, ao fornecimento de água e tratamento de resíduos. Observe-se que há crescente diversificação na concessão de incentivos fiscais no estado. Essa política de incentivos fiscais acabou colocando o estado de Goiás em posição privilegiada no ambiente econômico nacional, gerando empregos e concentrando o desenvolvimento populacional em cidades como Goiânia, Aparecida de Goiânia e Anápolis.

Amaral (2016) aponta que, apesar do esforço do estado para conduzir as atividades econômicas por meio de incentivos fiscais, a economia encontra uma forma de se autoajustar. Assim, o número de projetos aprovados pelo programa Produzir no estado aponta setores com maior demanda na região, e não necessariamente aqueles que interessam ao governo, capazes de gerar maior número de empregos ou maior receita fiscal. Araújo (2016) também aponta que nem sempre as propostas da política de desenvolvimento conduzida pelo governo se efetivam, uma vez que o mercado se ajusta conforme suas leis naturais.

Correia Neto (2016) discute a questão dos incentivos fiscais a partir das relações jurídicas entre estado e contribuinte. Normalmente, as normas fiscais colocam contribuinte e estado em posições antagônicas, onde uma das partes precisa controlar a atividade do outro com a finalidade de recolher os tributos. As políticas de incentivos fiscais fazem o trabalho oposto, transformando o estado em parceiro do contribuinte, em uma relação de cooperação, em vez de oposição.

Matos (2017) argumenta que os programas de incentivos fiscais promovidos pelo estado de Goiás aprofundaram as desigualdades regionais, além de incentivar a guerra fiscal entre municípios e entre entes federativos. Afirma que os incentivos fiscais isolados são incapazes de realizar a distribuição de recursos. Com isso, sugere que sejam encontradas alternativas ao modelo de incentivo ao desenvolvimento por meio de renúncia fiscal.

Segundo Vieira, Buainain e Contini:

O futuro econômico de Goiás é promissor porém, é preciso atenção com alguns aspectos. A dinamização das áreas menos dinâmicas e a redução da heterogeneidade não são simples. Requerer a criação de uma superestrutura que possibilite a inserção dessas regiões na “imensa teia de relações” globais se atrelando aos “vagões” da “locomotiva do desenvolvimento movida pela inovação tecnológica”. O desenvolvimento de algumas áreas, como a Metade Sul e o Entorno do Distrito Federal, é bem mais complexo, pois depende da diversificação de atividades geradoras de emprego e renda. A questão é que essa diversificação esbarra na precariedade da superestrutura local. Ainda, é preciso atenção para a qualificação das futuras gerações preparando-as para ingressar no modelo de desenvolvimento vigente. Investimentos em saúde, educação e infraestrutura são essenciais, mas é necessário romper com o ciclo do atraso integrando economicamente as regiões hoje marginalizadas ao mundo por meio de atividades novas, além de promover o crescimento da classe média regional (VIEIRA, BUAINAIN e CONTINI, p. 390).

Diante dessas constatações, cabe considerar o impacto dos programas de incentivos fiscais no IDH e no IDM no estado de Goiás como um todo e nas regiões afetadas por esses programas, bem como a construção de uma desigualdade interna no estado.

De fato, o PIB do Estado de Goiás cresceu ao longo dos anos. Segundo o IMB, em 1995, Goiás representava 2,05 % do PIB nacional e passou a 2,64% em 2009 (IMB, 2017). Atualmente, o PIB de Goiás representa 2,8% do PIB nacional. Os dados revelam que o crescimento ocorreu pelo fortalecimento da indústria e modernização da agropecuária, setores alvos das políticas de incentivos fiscais.

4.3 Impacto no IDH e no IDM

O IDH é o indicador mais utilizado para medir o desenvolvimento humano de uma região e é composto por três principais indicadores: educação, saúde e renda.

Para que uma política pública seja capaz de impactar o IDH é necessário atuar em médio e longo prazo sobre essas variáveis. Assim, os efeitos das políticas de renúncia fiscal não podem ser percebidos de forma imediata, principalmente se o alvo dos incentivos for setorizado ou tiver como objetivo somente a geração de emprego e renda.

Palhares (2021) analisou o impacto das políticas de incentivos da Zona Franca de Manaus sobre o IDH da população e verificou que se trata de uma análise complexa, que precisa considerar integridade física e moral, liberdade, autonomia e igualdade, garantia dos direitos fundamentais, qualidade de vida, dentre outros. Esses fatores podem ser mensurados indiretamente, como índice de alfabetização, acesso a água tratada, moradia, coleta e tratamento de esgoto, renda e outros. No entanto, a autora questiona o foco no emprego e renda, que sustenta a política de incentivos no estado.

Para que tenha efeito sobre o IDH, as políticas de incentivo precisam ter como foco a garantia de condicionantes sociais e ambientais, como moradia, mobilidade urbana, investimento em educação e capacitação, acesso à saúde, alimentação e qualidade de vida. Em vez disso, alguns distritos industriais impactam negativamente a qualidade de vida por serem poluentes, incentivarem a migração de pessoas em busca de emprego sem garantia de mobilidade e moradia, não terem educação e saúde como foco (NASCIMENTO, 2013).

O programa Produzir tem entre seus objetivos impactar o IDH, e para conseguir isso, propõem ações integrais, que atuam sobre as indústrias, comércio, pequenas e médias empresas, dentre outras ações. O Instituto Mauro Borges divulga a cada dois anos o denominado Índice de Desempenho dos Municípios Goianos – IDM, um indicador que utiliza metodologia parecida com o IDH e leva como consideração áreas como economia, educação, infraestrutura, saúde, segurança e trabalho.

Em 2020/2021, os dez melhores municípios que apresentaram melhor média geral de desempenho do IDM foram: Ouvidor, Goiânia, Chapadão do Céu, Morro Agudo de Goiás, Alto Horizonte, Ceres, São João da Paraúna, São Luís de Montes

Belos, Rio Quente e Jataí. Já os municípios que apresentaram piores desempenhos foram: Corumbá de Goiás; Iaciara; Teresinha de Goiás, Varjão, São Domingos, Monte Alegre de Goiás, Cavalcante, Vila Propício, Flores de Goiás e Santa Rita do Araguaia (IMB, 2021).

Em 2010, a maior parte dos dez municípios que apresentavam melhor desempenho estava localizada na região centro-sul do estado (IMB, 2010). A disparidade regional também foi observada em estudo no IMB, no qual foram comparados os períodos censitários de 1991, 2000 e 2010. Embora os IDHM do estado de Goiás tenham aumentado progressivamente – IDHM geral 1991: 0,487; 2000: 0,615 e 2010: 0,735, sempre há notável discrepância entre o Norte o Sul do estado. A instalação de diversas indústrias e a solidificação do agronegócio são fatores que interferem positivamente na região meridional.

Conclui-se que o Produzir foi ineficaz na redução das desigualdades sociais e de renda porque foram gastos 210 bilhões de reais entre 2000-2017 e não é possível dimensionar o retorno gerado pelo programa diante da ausência de parâmetros previamente definidos (Neves e Silva, 2021).

5 CONCLUSÃO

A economia goiana experimentou um grande impulso com a criação de parques industriais. Além de marcos históricos, como a construção de Goiânia, Brasília e o surgimento de rodovias, a região cresceu por força de programas de renúncia fiscal que promoveram a geração de empregos.

A pesquisa questionou se a intervenção do Estado na economia, através do programa de incentivo fiscal Produzir foi efetiva para a implementação do princípio da ordem econômica da redução das desigualdades regionais e sociais no Estado de Goiás. As bases teóricas estudadas apontam que o Brasil adota um sistema capitalista que resguarda os direitos individuais e coletivos, de modo que a seara econômica é limitada pela intervenção estatal, a fim de equilibrar os interesses individuais e coletivos.

As políticas desenvolvimentistas, especialmente quando envolvem renúncia fiscal ou incentivos fiscais, possuem finalidade claramente intervencionista, pois permitem que o Estado direcione o comportamento do mercado, levando investidores e trabalhadores a migrarem para regiões que são pouco atrativas para os negócios. No caso do Estado de Goiás, a política fiscal foi importante para a criação de polos industriais, mas questionou-se o limite e o prazo desse projeto.

O objetivo da pesquisa foi identificar a efetividade e eficácia do Produzir no desenvolvimento regional no Estado de Goiás, a partir dos princípios da ordem constitucional econômica, em especial o princípio da superação das desigualdades sociais e regionais. Comparou-se as características do estado de Goiás antes e depois da política de incentivos fiscais, através da descrição da distribuição territorial dos beneficiados e análise dos dados estatísticos disponíveis. Ao cumprir esses propósitos, buscou-se esclarecer se o Produzir contribuiu para o equilíbrio econômico das regiões.

Partiu-se da hipótese de que o Estado de Goiás, e outras regiões do Planalto Central alcançaram rápido desenvolvimento em função de projetos desenvolvimentistas, que incluíram as políticas de estímulo fiscal. No entanto, a aceleração do crescimento na região a partir da década de 1980 demandou um grande volume de incentivos fiscais que, por um lado atraíram empresas, mas, por outro, deixaram o Estado com a receita reduzida, impactando na renda *per capita* do povo goiano, prejudicando a distribuição de renda e aprofundando as desigualdades

sociais e regionais.

Observou-se que os programas de incentivos fiscais de fato resultaram no crescimento econômico do estado, com ênfase para as regiões mais beneficiadas, que receberam polos industriais e incentivos à instalação de empresas. No entanto, agravaram a desigualdade regional e desequilibraram a repartição de receitas tributárias entre os entes autônomos. As indústrias beneficiadas se concentraram no traçado da BR-153, nas cidades de Anápolis, Goiânia e no eixo sul do Estado em prejuízo de outras regiões que arcaram com o financiamento indireto do Programa.

O crescimento desigual dos municípios por meio de incentivos fiscais fere uma série de princípios, uma vez que os impostos arrecadados pelo Estado devem ser distribuídos paritariamente aos municípios. Ao renunciar receita para atrair investimentos, o Estado beneficia o município que recebe o investimento, e distribui o custo da renúncia proporcionalmente a todos os outros. Isso levanta questionamentos jurídicos, uma vez que não é justo todos os municípios arcarem com o custo do desenvolvimento de regiões específicas.

A pesquisa apontou que a necessidade de compreender se o avanço econômico de Goiás ocorreu de forma artificial, por meio de intervenções governamentais; se houve transparência nesta política desenvolvimentista; se existiu estudo aprofundado sobre efetividade da política econômica. Portanto, o trabalho proporcionou a reflexão da sociedade sobre a eficácia e efetividade desses programas de incentivos fiscais. A contribuição acadêmica no campo do direito constitucional econômico consistiu na análise sobre a intervenção do Estado na economia, através de políticas públicas de renúncia fiscal. Assim, tornou-se possível questionar se o desenvolvimento de algumas regiões do Estado ocorre de forma natural e sustentável ou se o custo social do desenvolvimento é tratado de forma iníqua, prejudicando muitos municípios em favor de alguns.

Concluiu-se que os incentivos fiscais podem ser vistos como injustos porque algumas empresas ou setores podem ter vantagens sobre outros, o que pode causar desigualdade econômica. Além disso, ocorre desigualdade entre municípios, uma vez que alguns com localização privilegiada são beneficiados enquanto outros aprofundam seus problemas sociais. O crescimento econômico natural e sustentável ocorre quando há uma demanda por produtos e serviços e a região apresentam as condições necessárias para atender essa demanda. Ao crescer com base em benefícios fiscais, as empresas acabam dependendo desses benefícios, o que

compromete a continuidade do crescimento.

As empresas que são atraídas por benefícios fiscais podem se tornar dependentes de incentivos fiscais e não conseguir se desenvolver sem eles, o que pode ser prejudicial a longo prazo. Além disso, com as mudanças de cenário decorrentes da transição política podem comprometer a continuidade dos benefícios, o que desestimula empresas que possuem critérios de governança e compliance mais aprimorados. Acabam sendo atraídas empresas mais afeitas ao risco, ou com menor saúde financeira, gerando um cenário de insegurança.

Outro risco percebido nos programas de incentivos fiscais é a pouca transparência. O processo de distribuição de incentivos fiscais pode ser opaco e não claro, o que pode levar a abusos e corrupção. Há uma linha tênue entre políticas partidárias, ideológicas ou de interesses corporativos e políticas públicas, de governo. Portanto, esse tipo de incentivo rompe com as leis de mercado e gera um ambiente de instabilidade, que pode comprometer a economia em longo prazo.

Pode ocorrer desvio de recursos públicos, uma vez que os incentivos fiscais comprometem algumas áreas do governo em benefício de outras igualmente importantes, como saúde, educação e infraestrutura. Ao renunciar receita, o Estado está cortando sua fonte de recursos que poderiam ser investidos em áreas estratégicas, sob o pretexto de ter boas intenções e promover o desenvolvimento.

Para promover o crescimento econômico natural de uma região, outras ações mais efetivas precisam ser adotadas, como o desenvolvimento social, a educação, políticas de qualidade de vida, infraestrutura, desenvolvimento econômico. Ao preparar o ambiente para o crescimento e desenvolvimento, os investidores são atraídos de forma natural. Normalmente, o uso de incentivos fiscais tem o objetivo de atrair investimentos para regiões que não estão devidamente estruturadas.

O programa de incentivos fiscais do Estado de Goiás Produzir apresenta benefícios em relação aos programas anteriores por ser mais capilarizado, ou seja, distribui suas áreas de atuação para muitas atividades econômicas, como o comércio, a prestação de serviços, a educação, a saúde e outras. Com isso, as cidades contempladas alcançaram desenvolvimento efetivo, gerando pólos universitários, crescimento populacional, infraestrutura urbana. Ainda assim, o alto custo do Programa diante dos resultados, leva a questionar se vale a pena perpetuar esse tipo de política pública.

Percebeu-se que os objetivos da pesquisa são alcançados porque ficou evidente os prós e contras das políticas amparadas em renúncia fiscal. Discutiu-se os fundamentos da ordem econômica nacional, o papel do Estado na condução do desenvolvimento econômico, as medidas intervencionistas, suas consequências para o surgimento e monitoramento das desigualdades.

A pesquisa não esgotou o tema, pois é complexo e pode ser analisado sob diversas perspectivas. Questões como a guerra fiscal, desigualdade social, desenvolvimento responsável e sustentável, alto custo do emprego, investimento em infraestrutura para a população e para as empresas, são tratadas de forma breve, mas dentro do objetivo proposto e com a instigação do cidadão ao acompanhamento dos gastos públicos nas políticas econômicas.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Sandra Ferreira; SOUSA, Clarilza Prado; MARCONDES, Anamérica Prado. Avaliar: entre equidade e igualdade. **Educere**, 23 a 26/09/2013.

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico RBDU**, p. 219-244, 2021.

ALMEIDA, Dalci Mendes; PEREIRA, Ian Mota. Representatividade dos incentivos fiscais da Lei de Informática no resultado econômico de indústrias catarinenses. **Revista Ambiente Contábil-Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036**, v. 11, n. 2, p. 152-174, 2019.

ALMEIDA, Giovanna S., VIEIRA JUNIOR, Pedro A., RAMOS, Pedro. Os programas de desenvolvimento econômico do centro-oeste brasileiro e suas consequências: anos 60 e 70. **VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural**, 2006.

ALMEIDA, Vinícius Oliveira de. **Desenvolvimento-emancipação**: o caso dos incentivos fiscais do setor automobilístico no Estado de Goiás. Editora Dialética, 2020.

AMARAL, Ana Paula Xavier. **Incentivos fiscais e o programa “produzir” em Goiás**: impactos. 2016. 103 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

ARAUJO, Marina de Sousa Lima; MIYABARA, Julia Yumi Matsumae. A regularização fundiária de conjuntos habitacionais conforme a Lei nº 13.465/2017 e a função social da propriedade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, RBDU, p. 183-201, 2021.

AREND, Leonardo Heitor. O serviço público à luz do princípio da eficiência. **Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste**, v. 5, p. e24556-e24556, 2020.

ARRIEL, M. F. **Perfil produtivo e dinâmica espacial da indústria goiana - 1999-2007**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Departamento de Ciências Econômicas, 2010.

AZEVEDO, Fernanda de FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MISSIO, Fabricio. Distribuição de renda e regime de crescimento econômico no Brasil: avaliação e propostas. **Revista de Economia Política**, v. 42, n. 1, 2022.

BAER, Werner; MALONEY, William. Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 17, p. 358-383, 2022.

BAGNOLI, Vicente. **Direito econômico**. São Paulo: Atlas, 2013.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. Serviço Gráfico do IBET – DF, pag. 228 e seguintes.

BARBO, L. C.; RIBEIRO, R. J. C. Os Itinerários da Rede de Caminhos de Vila Boa de Goiás no Século XVIII. **Atlas do VI Simpósio Luso-Brasileiro de Cartografia Histórica**. Braga, 2015.

BARBOZA, Darlan Praxedes. Rômulo Almeida: o anônimo ilustre da economia política brasileira. **Tempo Social**, v. 34, n. 1, p. 187-191, 2022.

BARROS, José D'Assunção. Igualdade e diferença: uma discussão conceitual mediada pelo contraponto das desigualdades. **Rev. Bras. Educ.** 23, 2018.

BARROSO, L. R. A Ordem Econômica Constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 187-212, 2001.

BARROZO, Paulo Daflon. **A idéia de igualdade as ações afirmativas**. Lua Nova (63), 2004.

BENANAV, Aaron. As origens da informalidade: A OIT no limite do conceito do desemprego. **RBEST Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**, v. 3, p. e021007-e021007, 2021.

BERCOVICI, Gilberto. **A ordem econômica constitucional e a política agrícola**. Revista de Direito Agrário, Brasília, v. 21, n. 22, p. 27-38, 2018.

BERTRAN, P. **História da terra e do homem no Planalto Central: eco-história do Distrito Federal**: do indígena ao colonizador. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

BEZAMAT, Gustavo Henrique Vieira. O constitucionalismo liberal norte-americano no controle de constitucionalidade das leis: uma análise dos debates judiciais a respeito da liberdade contratual e propriedade privada na Era Lochner (1897-1937). **MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics**, v. 10, 2022.

BOLDT, Raphael. Ecocídio e responsabilidade empresarial nos crimes ambientais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 29, n. 175, p. 91-111, 2021.

BORGES, Gustavo. O consumidor, o novo CPC e a efetividade da tutela jurisdicional. **Revista de Direito do Consumidor**, p. 333-352, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do ato das disposições constitucionais transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga

dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de... Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Gasto tributário – conceitos e critérios de avaliação**, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 851421/DF. Decisão monocrática**. Brasília, DF, Ministro Roberto Barroso, 29 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl: 47448 GO XXXXX-27.2021.1.00.0000**, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 24/06/2021, Data de Publicação: 25/06/2021.

Brasília: Congresso **Nacional**. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 13 de novembro de 2022. BRASIL.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 20, nº 3, p. 5-24, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 2, p. 237-265, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo desenvolvimentismo: um segundo momento do estruturalismo latino-americano. **Rev. Econ. Contemp.**, v. 24, n. 1, p. 1-20, 2020.

CAMPANILE, Vinicius Tadeu. **Tributação, livre concorrência e desenvolvimento socioeconômico**: utilização de legítimas vantagens tributárias em prejuízo da livre concorrência. Editora Dialética, 2021.

CAMPELLO, D. **The politics of market discipline in Latin America**: globalization and democracy. Cambridge: Cambridge University, 2015.

CAMPELLO, Marcelo de Moura Carneiro. A estratégia “kamikaze” bolsonarista: perspectivas sobre as relações do Brasil com a China e com o Mercosul. **OIKOS**, Rio de Janeiro, Volume 20, n. 3, 2021.

CANALS, Cláudia; MATOS, Luís Pinheiro de; SOLIVA, Rita Sánchez. La dependencia europea de Rusia: una cuestión primaria. **CaixaBank Research**, apr, 2022.

CARICATI, Fabiana Baptista Silva. A tributação ambiental como instrumento de planejamento público. **Percurso**, v. 3, n. 40, p. 36-39, 2021.

CARREIRÃO, Y. S. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional, **Opinião Pública**, vol. 21, nº 2, p. 393- 430, 2015.

CASTRO, Mario Cesar Gomes de. **Industrialização em Goiás**: política industrial e

desenvolvimento, 1970 a 2010. Tese (Doutorado) em Políticas Públicas – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, UFRJ, 2014.

CASTRO, Sérgio Duarte de; SILVA, Iran Oliveira. Dinâmica de polarização: os casos dos polos industriais de Anápolis e Rio Verde em Goiás. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 9, n. ed. esp., p. 94-109, 2019.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação e incentivos fiscais com foco no desenvolvimento sustentável. **Direito Sem Fronteiras**, v. 2, n. 5, 2018.

CAVALCANTI, Rodrigo de Camargo. **O oligopólio no Estado brasileiro de intervenção necessária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CAVALCANTI, Rodrigo de Camargo; LORENCINI, Bruno César; CASTILHO, Ricardo dos Santos. Sustentabilidade: materiais plásticos, o great pacific garbage patch e propostas sustentáveis no contexto da globalização contemporânea. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 16, n. 3, p. 772-794, 2021.

CAVALCANTI, Thais Novaes; TREVISAM, Elisaide. A “Abordagem das Capacidades” na Teoria de Amartya Sen sobre o Desenvolvimento Humano. **Revista Jurídica**, v. 1, n. 54, p. 173-192, 2019.

CAVALLARI, Sabrina Bittey. O acesso à informação como meio de expansão das capacidades. *Anais do EVINCI-UniBrasil*, v. 5, n. 1, p. 247-247, 2019.

CHAVES, Aurélio Ricardo Troncoso. **Políticas de incentivo e a localização industrial no sudoeste goiano**. 2009. 171 f. Diss. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Faculdades Alves Faria, Goiânia/GO, 2009.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. **Acompanhamento da Safra Brasileira de Grãos**, Brasília, DF, v. 9, safra 2021/22, n. 10. Décimo levantamento, julho 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Perfil da Indústria nos Estados. Disponível em: <http://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/>. Acesso em: 25 de novembro de 2022.

CORCIOLI, Graciella. Evolução do PRONAF no estado de goiás: tendência de concentração de investimentos em atividades pecuárias tradicionais. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 39, p. 1-21, 2019.

CORDEIRO, Iara de Abreu. Análise dos impactos do programa Produzir, como forma de desenvolvimento regional no Estado de Goiás no ano de 2019. **Rev. PUC Goiás**, dez-2020.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

COSTA, Ana Carolina Pazin; ROSSIGNOLI, Marisa; OLIVEIRA, Bruno Bastos. A ordem econômica na Constituição Federal de 1988 e a defesa do consumidor: uma abordagem a partir do pensamento econômico de Adam Smith. **RJLB**, Ano 8 (2022), nº 3, 89-109

COTRIM JUNIOR, Dorival Fagundes; CABRAL, Lucas Manoel da Silva; RESQUE, João Daniel Daibes; ASENSI, Felipe Dutra. Refundação do Estado Desenvolvimentista: Dilemas entre desindustrialização e o setor saúde. **RDP**, Brasília, Volume 18, n. 97, 292-320, jan./fev. 2021.

CRUZ, Leonardo Antunes et al. Perdão da dívida tributária e o princípio da livre concorrência. **ETIC - encontro de iniciação científica**, v. 16, n. 16, 2020.

CUNHA, Marcus Vinícius Ribeiro; CAVALCANTI, Bernardo Moraes. A ordem econômica-constitucional brasileira e a propriedade privada: do liberalismo à função social. **Práxis Interdisciplinar**, v. 1, n. 1, 2012.

CUNHA, Wânia Chagas Faria. Contexto socioeconômico de Goiás na década de 1970 e a adoção da política de industrialização via distritos industriais. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 30, n. 1, p. 69-92, 2010

DELSON, R. M. **Novas Vilas para o Brasil-Colônia: Planejamentos Espacial e Social no Século XVIII**. Brasília: Ed. ALVA-CIORD, 1997.

DENG, Ben Lian; DENG, Ben Shen. A economia política da indústria de semicondutores e o recente desenvolvimento limitado da república popular da china (2014-2021). **Rev. econ. contemp.** 26, 2022.

DIAS, Kamila Gusatti. **História e memória da escola de enfermagem Cruzeiro do Sul de Rio Verde-GO (1937-1969)**. 2020.

DONZELLI, Orivaldo; CAMPANHOL, Edna Maria; DOS SANTOS FELICÍSSIMO, Carla. O ICMS - Impostos sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços: a Guerra fiscal, LC 160/2017 e o Convênio 190/2017. **Diálogos em Contabilidade: Teoria e Prática**, v. 8, n. 1, 2021.

DULCI, João Assis. Crise, emprego e renda na indústria automotiva: os Casos do sul Fluminense, Camaçari e grande aBC paulista em perspectiva Comparada. **Sociologia & Antropologia**, v. 11, p. 219-247, 2021.

ELALI, André de Souza Dantas. Tributação e desenvolvimento econômico regional: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais. 2006. 180 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2006.

FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. A extrafiscalidade como forma de concretização do princípio da redução das desigualdades regionais/ Luiz Alberto Gurgel de Faria – Recife, 2009.

FARIA, Rivaldo Mauro. A mortalidade infantil no Brasil do Século XXI: dilemas do desenvolvimento territorial e as desigualdades regionais em saúde. **RA'E GA-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 54, p. 5-22, 2022.

FAZOLI, Julio Cesar et al. Incentivos fiscais como política pública de desenvolvimento industrial: uma análise empírica dos efeitos econômicos da concessão de crédito presumido de ICMS para as indústrias têxteis do estado de Santa Catarina. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 17, n. 51, 2018.

FERNANDES, Mariana Cristina Santos. **Estudo da indústria de fertilizantes nitrogenados**: fontes, produção, mercado e impacto ambiental. 2022. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Química) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022.

FERNANDES. André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélío Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. *Revista de Informações Legislativas*. Brasília a. 37 n. 148 out./dez/ 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/626/r148-01.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 11 de fevereiro de 2023.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; ROSSIGNOLI, Marisa. Constituição Federal e direitos sociais: uma análise econômica e social do atual estado brasileiro. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 19, n. 1, p. 27-50, 2018.

FILGUEIRAS, Luiz. A natureza e os limites do desenvolvimentismo no capitalismo dependente brasileiro. **Margem Esquerda**, n. 23, 2015.

FLORES, Daiana; JUNG, Juliano; ENGELMANN, Wilson. O conselho administrativo de defesa econômica – CADE como instrumento de efetivação da função social e solidária das instituições empresariais. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 7, p. 72459-72477, 2021.

FONSECA, João Leopoldino. **Direito econômico**. São Paulo: Malheiros, 2010.

FONSECA, Reinaldo. A industrialização de Goiás: um caso de sucesso. **Biblioteca Digital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, 2014.

FREDERICO, Samuel. Agricultura científica globalizada e fronteira agrícola moderna no Brasil. *Confins*. **Revue franco-brésilienne de géographie**, n. 17, 2013.

FREITAS, Leonardo Buissa; BEVILACQUA, Lucas. **Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro**. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, mar./ago. 2016.

GALLI, U. **A História da Mineração em Goiás**. Goiânia: Ed. da UCG, 2005.

GARCÊS, Juan Filipi. Estratégias utilizadas pelo Instituto Mises Brasil para defender a propriedade privada e o livre mercado: interpretações do socialismo e do libertarianismo (2008-2009). **Revista de História da UEG**, v. 10, n. 02, p. e022106-e022106, 2021.

GARCIA, Fernando. A atualidade do nacional-desenvolvimentismo. **Princípios**, v. 40, n. 161, p. 340-344, 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GIRÃO, Roberto Henrique. **A extrafiscalidade tributária como instrumento para concretização dos princípios da ordem econômica**. 2015. Dissertação. Mestrado em Direito Constitucional. Universidade de Fortaleza – UNIFOR. 2015.

GIUGLIANI, Elsa. Mortalidade infantil no Brasil: tendências e desigualdades. **SAS**, Porto Alegre, RS – 20-24 de setembro de 2008.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; COELHO, Maria do Socorro Rodrigues. O processo de argumentação em acórdão do STJ envolvendo a prestação de serviços educacionais: defesa ou privilégio do consumidor? **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 7, p. 72631-72653, 2021.

GOIÁS, Auditoria nº 2/2019-CGE/GO, fl. 15-25

GOIÁS, Governo do Estado. **Decreto nº 5.265**: Aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR. Goiânia, 2015.

GOIÁS, Assembleia Legislativa do Estado. Relatório Final. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar possíveis irregularidades na concessão e na utilização de incentivos fiscais e financeiros, incluindo-se créditos outorgados, no Estado de Goiás**. Disponível em: <<https://portal.al.go.leg.br/legado/cpi/ver/id/33>>. Acesso em 13 de novembro de 2022.

GOIÁS. Decreto nº 5.265, de 31 de julho de 2000. **Aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – PRODUZIR**. Diário Oficial do Governo do Estado de Goiás, Poder Executivo, Goiânia, GO, 7 Ago. 2000.

GOIÁS. **Lei nº 13.591 de 18 de janeiro de 2000**. Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás - PRODUZIR e o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais - FUNPRODUZIR e dá outras providências. Sefaz, Goiânia, GO, 18 de jan. 2000.

GOIÁS. Lei nº. 13.591 de 18 de janeiro de 2000. **Cria o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – Produzir**.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Economia (SEE). Legislação. Consulta de Legislação. Atos do Secretário. Nota Técnica n. 01/2017, f. 15

GOIÁS. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. Instituto Mauro Borges. Panorama Socioeconômico de Goiás. Goiás, 2012. (Estudos do IMB) Disponível em: http://www.imb.go.gov.br/down/panorama_socieconomico_goiias.pdf. Acesso em 12 de novembro de 2022.

GOIÁS. Secretaria-Geral da Governadoria. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Estudos do IMB**. Relatório Renúncia de receita – 2021. Goiânia, GO: IMB/GO, 2021.

GONÇALVES, OO, Bonat Al. Análise Econômica do Direito, incentivos fiscais e a redução das desigualdades regionais. **Revista Jurídica**. Presidência. 2018; p. 398-

401):

GONZALBO, F. E. **História mínima del neoliberalismo**. Ciudad de México: Colégio de México, 2015.

GONZALEZ, M. **The ebb of the Pink Tide: the decline of the left in Latin America**. London: Pluto Press, 2019.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2015.

HAGY, Karin Kyo. **Incentivo fiscal e desenvolvimento industrial no Brasil: uma crítica à visão do mainstream da academia nacional**. Centro Universitário UNIALFA, 2020.

HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade e pobreza na agricultura de Goiás: 1970-1990. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 32, n. 3, p. 237-254, 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, v.1, 1990.

IBGE, 2021. **Padrão de vida e distribuição de rendimentos**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>, acesso em 12 de novembro de 2022.

IBGE. Cidades@. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>. Acesso em 12 de novembro de 2022.

IMB. Instituto Mauro Borges. **A Vulnerabilidade Social nos Municípios Goianos**, 2018

IMB. Instituto Mauro Borges. **Índice de Desempenho dos Municípios – 2010, 2013**.

IMB. Instituto Mauro Borges. **Índice de Desempenho dos Municípios – 2020/2021, 2021**.

IMB. Instituto Mauro Borges. **O Programa Fomentar/Produzir: Informações e Análises para o Estado de Goiás e suas Microrregiões**, 2012.

Incentivos Fiscais. Relatórios e Atas: *Relatório Final*. Goiânia, GO: ALEGO, 2020a.
JASPER, Flávio Neri Hadmann; NUNES, André Figueiredo. Soberania e controle do espaço aéreo: uma visão brasileira. **Revista Tempo do Mundo**, n. 28, p. 345-366, 2022.

LIBÂNIO, Gilberto; CASTIGO, Castigo José. A desigualdade regional e a persistência da pobreza em Moçambique, explicadas na perspectiva do círculo vicioso da pobreza. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, v. 6, n. 11, 2021.

LINDO, Jorge Miguel Ferreira et al. **Apoios do Estado à internacionalização de empresas nacionais**: o modelo da Petrutex Confeções SA. 2022. Dissertação de Mestrado.

LISBÔA, M. R. **Incentivos fiscais no estado de Goiás**: tênue divisão entre política pública eficiente e renúncia fiscal nos programas Produzir e Fomentar. 2020. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

LOLLI, Eduardo Henrique. **Controle dos incentivos fiscais de ICMS no estado de Goiás: um estudo de caso múltiplo das instituições de controle interno e externo nos âmbitos da atuação, transparência e articulação**. 2022. 473 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

LOLLI, Eduardo Henrique. Transparência e acesso à informação de dados relativos a incentivos fiscais: Desafios históricos e avanços recentes. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, 2022.

LORA, E.; OLIVEIRA, M. The electoral consequences of the Washington consensus. **Economia**, vol. 5, nº 2, p. 1-61, 2015.

MACEDO, Pedro. **Ordem econômica constitucional e desenvolvimento: intervenção estatal na economia**: teoria e prática. Editora Dialética, 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**. Regime jurídico dos incentivos fiscais. São Paulo: Malheiros, 2015.

MACHADO, Luciana De Aboim et al. A compreensão da ordem econômica a partir da valorização do trabalho humano: uma análise baseada na proteção à saúde do trabalhador. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 1, n. 22, p. 1-15, 2019.

MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 277 p.

MARANGOS, J. The evolution of the term 'Washington Consensus'. **Journal of Economic Surveys**, vol. 23, nº 2, p. 350-384, 2009.

MARCHINI, Edson Lauro; PEREIRA, José Roberto Dias. Uma abordagem sobre os recursos e incentivos para inovação. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 3, 2022.

MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Avaliar o quê? Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação. **Opinião Pública**, v. 27, p. 623-649, 2021.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Guerra Fiscal e o ICMS. **Revista dos Tribunais**, vol. 980, p. 23-33, 2017.

MATIAS, Wagner Barbosa et al. Gastos tributários com o esporte: Lei de Incentivo Fiscal (LEI Nº 11.438/2006). **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 29, n. 2, 2021.

MATOS, Luciana Montenegro. **Regime jurídico dos incentivos fiscais**: uma análise à luz da ordem econômica. 2014. 131f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

MATOS, V. G. J. **Gestão dos incentivos fiscais em Goiás**: uma proposta alternativa a legislação do Programa Produzir. 2017. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2018.

MATSUSHITA, Thiago Lopes et al. **Análise reflexiva da norma matriz da ordem econômica**. 2007. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MELO, Bruno Laércio de. Editora Dialética, 2021.

MENDES, Karina Dal Sasso; SILVEIRA, Renata Cristina de Campos Pereira; GALVÃO, Cristina Maria. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto Contexto Enferm**, 2008 Out-Dez; 17(4): 758-64.

MENEZES JÚNIOR, Eumar Evangelista de; ROSA, Luís Vinícius Nunes; ALBERNAZ, Paulo Sérgio Santana. Arranjo produtivo local em goiás: estudo socioeconômico e empresarial. *Leopoldianum*, v. 48, n. 134, 2022.

MENEZES, Anderson Luiz Ferreira de; SILVA, Alcides Belfort de; MARI, Maria Mônica Piovesan. A relevância da função social da propriedade na usucapião coletiva. **Transições**, v. 3, n. 1, p. 132-168, 2022.

MESSIAS, Ewerton Ricardo; NUNES, Geilson. Caminhos para o desenvolvimento sustentável: a dignidade da pessoa humana como elemento estruturante da ordem econômica constitucional. **Revista Quaestio Iuris**, v. 12, n. 04, p. 69-87, 2019.

MOLON JÚNIOR, Nelso. **Direito econômico e os fundamentos do princípio da redução das desigualdades regionais e sociais na Constituição de 1988**. 2018.

MORAIS, R. E. S. **Classes sociais e apropriação do espaço urbano na cidade de Anápolis**, Goiás. 2021. 86 f. Dissertação (Mestrado em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado) - Universidade Estadual de Goiás, Unidade Universitária de Ciências Socioeconômicas e Humanas, Anápolis, GO.

MOREIRA, Vital. **Economia e constituição**: para o conceito de Constituição econômica. Coimbra: Faculdade de Direito, 1974.

MOURA, Francisco Ercílio; PRAXEDES, Antônio Torquilha. A crise na reestruturação da geoeconomia: as novas dinâmicas do poder econômico no comércio internacional

na segunda fase da globalização contemporânea. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 7, p. 71895-71918, 2021.

MOURA, Rosa; HADDAD, Marcos Bittar. O arranjo urbano-regional Brasília-Anápolis-Goiânia. Biblio 3w: **Revista bibliográfica de geografia y cienciassociales**, 2015.

MURY, Luiz Gilberto Monclaro. Auditorias Operacionais com Foco no Princípio da Efetividade: Breve Panorama nos Tribunais de Contas do Brasil. **Revista do TCU**, n. 142, p. 73-83, 2018.

NASCIMENTO, Carlos Renato Vieira do. Políticas públicas e incentivos fiscais. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 1, n. 1, 2013.

NASSIF, A. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. **Revista de Economia e Política**, vol. 35, nº 3, p. 426-443, 2015.

NETO, L. G. DESIGUALDADES E POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL: CAMINHOS E DESCAMINHOS. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 15, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/123](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/123). Acesso em: 12 nov. 2022

NEVES, Cleuler Barbosa das et al. Avaliação de políticas públicas: uma abordagem DDP aplicada ao programa de incentivo fiscal" produzir" no estado de Goiás (2000-2017). **Revista do Direito**, n. 60, p. 104-123, 2020.

NOGUEIRA, Mauro Oddo; DE CARVALHO, Sandro Sacchet. Trabalho precário e informalidade: desprecarizando suas relações conceituais e esquemas analíticos. **Texto para Discussão**, 2021.

OCTÁVIO ORAIR, R.; WULFF GOBETTI, S. Reforma tributária e federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil. **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, v. 21, n. 01, 17 maio 2021.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na onda rosa latino-americana. **Opin. Pública** 26 (1) • Jan-Apr 2020.

OLIVEIRA, Clarissa Maria Rodrigues; AMORIM Andrade, Paula Cristina; DOS SANTOS, Maria Socorro Ferreira. Revisão sistemática da logística reversa do óleo vegetal residual para a fabricação de biodiesel. *Exacta*, 2022.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; ROSA, André Luis Cateli; SILVA, Josiane Schramm de. A fusão entre as empresas Casas Bahia e Ponto Frio: efetividade e celeridade da análise pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e evolução legislativa. **Revista de Defesa da Concorrência**, v. 9, n. 1, p. 60-81, 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Silva et al. Análise de rentabilidade e risco de investimentos, com ênfase em reflorestamentos da região sul do Brasil: Uma revisão de literatura. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 1, p. 2776-2791, 2020.

OLIVEIRA, João Pedro Bueno. A Influência das políticas públicas de incentivos fiscais na geração de emprego e renda em Goiás, no período de 2000 a 2012. **Rev. PUC Goiás**, 2021.

OLIVEIRA, Luciana Marques Vieira da Silva. Tributação de streaming: a próxima guerra fiscal e concorrencial. **FGV Direito SP Research Paper Series** n. Forthcoming, 2021.

PAIVA-SILVA, JOÃO. Pragmatismo como um pilar do Novo Desenvolvimentismo. **Brazil. J. Polit. Econ.** 2020, vol.40, n.2, pp.376-397. Epub Apr 17, 2020.

PALHARES, Tatiane Campelo da Silva. Implicações no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) a partir da perspectiva de revogação da Zona Franca de Manaus/AM: indicadores de desenvolvimento humano para o período 2018-2022. **Revista Videre**, v. 13, n. 27, p. 116-137, 2021.

PAMPLONA FILHO, R.; FERNANDEZ, L. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, p. e054, 2021.

PAULANI, Leda. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neoliberalismo? **Cadernos do Desenvolvimento, Centro Internacional Celso Furtado**, v. 12, n. 20, 2017.

PAZINATO, Liane Francisca Hüning; LEONETTI, Carlos Araújo. Imposto sobre veículo automotor como instrumento jurídico para a preservação do direito humano ao meio ambiente saudável. Mariângela Guerreiro Milhoranza da Rocha; Marcia Andrea Büring; Delton Ribeiro Brasil; Tiago Fensterseifer. (Org.). **Temas Relevantes de Direito Ambiental**. P. 459-474. RJLB, Ano 7 (2021), nº 1

PEREIRA, Flavio. Eficiência dos Benefícios Fiscais e Neutralidade Fiscal. **Revista de Direito e Atualidades**, v. 2, n. 3, 2022.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil**. Serv. Soc. Soc. (112), Dez 2012.

PEREIRA, William E. Nunes; DO NASCIMENTO, Carlos Eduardo Pereira. Transformações do papel do Estado no desenvolvimento regional brasileiro. **Revista Argumentos**, v. 19, n. 1, p. 220-242, 2022.

PEREIRA, William Eufrazio Nunes. O desenvolvimento econômico, redução das desigualdades regionais frente as políticas incentivadoras da guerra fiscal. **Revista Argumentos**, n. 34, p. 263-284, 2021.

PERES, Sthefani Pinheiro dos Passos; SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho de. O regime jurídico da livre iniciativa e da livre concorrência na Constituição de 1988: uma breve análise. **Revista Percorso**, v. 2, n. 40, 2021.

PERISSINOTTO, Renato. O conceito de Estado desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. **Rev. Sociologia e Política**, v. 22, n. 52, p. 59-75, 2014.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica**. O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PICCOLI, Marcio Roberto; PEROTTO, Julia; DE MARTINI, Sherline. Influência dos incentivos fiscais no valor adicionado líquido produzido pelas empresas negociadas na B3. **Seminário de Iniciação Científica e Seminário Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão**, p. e28681-e28681, 2021.

PINHEIRO, Gabriel Araujo. A teoria econômica do crime: uma revisão de literatura sobre a relação das variáveis

PIZA, Lia Verônica de Toledo; BERNARDES, Fabiana Mancilha. A ordem econômica constitucional e as bases para um desenvolvimento sustentável. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 2, p. 19695-19712, 2021.

POLANYI, Michael. Pleno emprego e comércio livre. **Inovatec Press**, 2021.

PORTES, Filipe Augusto et al. Entre o abandono e as obrigações tributárias: uma lacuna sobre a função social da propriedade. **Revista Direito GV**, v. 17, 2021.

PRADO, Eleutério F. S. Das explicações para a quase estagnação da economia capitalista no Brasil, **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 3, p. 478-503, 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022**.

QUEIROZ, Antônio Marcos de. Souza, Murilo José de Souza. **Crescimento econômico e a associação espacial de clusters municipais no Estado de Goiás: 2002-2016**, Texto para Discussão, No. 2636, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2021.

RAEL, Sarah Shayanne Ferreira; SOUSA, Ana Paula Veloso de Assis. A propriedade privada ante a Justiça, o Direito e o Estado. **Latin American Journal of Development**, v. 4, n. 3, p. 914-927, 2022.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Responsabilidade civil concorrencial: desenvolvimento de uma agenda de fomento à reparação cível de infrações à ordem econômica. **Revista de Direito Civil Contemporâneo - RDCC**, v. 28, p. 145-166, 2021.

RESENDE, D. M. **Gestão de políticas públicas aplicadas aos distritos industriais de Goiás** – plano de ação para atender às regiões menos dinâmicas do estado. 2019. 156 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

REZENDE, Rafael de Oliveira. Benefícios e Competição fiscal entre estados Brasileiros: Judicialização da Guerra Fiscal do ICMS no Supremo Tribunal Federal.

Brasília: **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, v.01, n.1, p. Edição Especial, 2020.

RIVERO, Mariana. **A aplicação das teorias civilistas de revisão contratual às relações individuais de trabalho: concretização do princípio econômico do pleno emprego**. Editora Dialética, 2022.

ROCHA, Gustavo Ribeiro. Ordem econômica constitucional, Lei n. 13.874/2019 e Direito Comercial Brasileiro. **Dom Helder Revista de Direito**, v. 3, n. 5, p. 57-74, 2020.

RODRIGUES, Fernando Rocha. **História política de Goiás: o governo de Pedro Ludovico Teixeira e a dominação tradicional**. 2015.

ROSA, Bruno Henrique; RAMUNNO, Pedro Alves Lavacchini. A função social da propriedade industrial. **XVII-Jornada de Iniciação Científica - 2021**. 2021.

RUCKERT, A.; MACDONALD, L.; PROULX, K. Post-neoliberalism in Latin America: a conceptual review. **Third World Quarterly**, vol. 38, nº 7, p. 1.583-1.602, 2017.

SALAS, Angie Paola Santacruz et al. Sostenibilidad en la industria cervecera: una revisión crítica de los residuos generados y su gestión. **Biotechnología en el Sector Agropecuario y Agroindustrial**, p. 1-13, 2022.

SALLATI, Noan; LOPES, Larissa Aparecida Prevato; BASSANI, Rodolfo. **A importância da transparência das informações sobre os conselhos municipais para a participação popular: estudo de caso de americana e limeira/sp**. REDD–Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, v. 13, n. 2, p. 39-50, 2021.

SALLUM JR., B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 24, nº 60, p. 115-135, 2016.

SANTANA, Edson Júnior et al. **Impacto do Fundo Constitucional do Centro Oeste-FCO para o desenvolvimento da indústria no Estado de Goiás: um estudo multicase no Estado de Goiás-Brasil**. 2019. Dissertação de Mestrado.

SANTANA, Leonardo Silvério Gonçalves de. Cidade e cidadania: inequidades sociais e a garantia ao saneamento básico. **Revista Barú-Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 7, n. 1, 2021.

SANTOS, Anderson Cristopher dos. Desenvolvimento no Brasil (1900-2019): as vias agrário-exportadora, desenvolvimentista e expansionista. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 8, n. 213-216, p. 407-431, 2021.

SANTOS, Diana Aparecida dos. A importância do planejamento tributário para as micro e pequenas empresas. **Revista Digital de Gestão & Negócios**, v. 2, n. 4, p. 19-31, 2022.

SANTOS, Flávio Felipe Pereira Vieira dos. Eficiência dos benefícios fiscais e neutralidade fiscal. **Revista de Direito e Atualidades**, v. 2, n. 3, 2021.

SANTOS, Solange Maria da Conceição dos. Saneamento básico no Nordeste: metas, desafios e investimentos. **Revista Ciência Geográfica**, v. 26, n. 01, p. 155-180, 2022.

SARAIVA, Bruno Cozza. Do estado liberal ao estado democrático-social: o direito penal econômico como condição de possibilidade à proteção da ordem econômica constitucional. **Revista Direitos Culturais**, v. 16, n. 38, p. 29-69, 2021.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo; PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca. Ordem econômica & inovação. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 15, n. 44, p. 137-154, 2021.

SCHÄFER, Antônio Augusto et al. Desigualdades regionais e sociais na realização de mamografia e exame citopatológico nas capitais brasileiras em 2019: estudo transversal. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 30, p. e2021172, 2021.

SILVA, A. R. **O programa Produzir**: Goiás e o impacto na promoção de emprego, renda e arrecadação local. 2018. 97 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

SILVA, Arlete Mendes da; CARDOSO JÚNIOR, Hamilton Matos. Sertão e litoral: por uma discussão preliminar do sertão no Planalto Central. **Revista de Geografia**, V. 36, N. 1, 2019.

SILVA, José Afonso. **A aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Joseane Suzart Lopes. O incidente de resolução de demandas repetitivas e a Proteção da coletividade consumerista: uma análise crítica do novel instituto. **Revista de Direito do Consumidor**, p. 267-309, 2020.

SILVA, S. D.; CARVALHO, H. G. de; SILVA, C. H. M. da. Colonização, Saúde e Religião: A medicina pioneira e o poder simbólico da moral social na Colônia Agrícola Nacional de Goiás - CANG (1941-1959). **Fronteiras: Journal of social, technological and environmental science**, v. 4, p. 85-109, 2015.

SILVA, Sérgio Túlio Teixeira; NEVES, Cleuler Barbosa das. Avaliação de Políticas Públicas: análises de quebras estruturais em séries temporais de indicadores para aferir os resultados do programa de incentivo fiscal "Produzir" no estado de Goiás (2000-2017). **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 8, p. 1-51, 2021.

SILVA, Washington Eduardo Perozim da. **As formas de atuação do Estado no Domínio Econômico**: limites constitucionais sob a perspectiva do Poder Judiciário. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 17(32): 263-298, jan.-jun. 2017.

SIMÕES, Ana Clara Ramos; ANTIGO, Mariângela Furlan. Privações municipais e domiciliares em Minas Gerais: uma análise da desigualdade regional nos anos 2000. **Nova Economia**, v. 32, p. 63-95, 2022.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, 102, p. 39-67, 2015.

SOARES, Simone Cesário; SIGNOR, Altevir. Água um bem de todos: Interfaces desenvolvimento e sustentabilidade. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 9, p. e1310917728-e1310917728, 2021.

SOUZA, Itamar Rodrigues de. **Incentivos fiscais do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) no estado de goiás e os efeitos para o desenvolvimento regional**. 2019. [71f]. Dissertação. Centro Universitário, [UNIALFA].

SOUZA, Washington Peluso Albino. **Primeiras linhas de direito econômico**. São Paulo: LTr, 2003.

TAVARES, André Ramos Tavares. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2011.

TEIXEIRA, A. M.; ALVES, L. B.; COSTA, R. R.; SOUSA, M. E.; SATEL, C. I. R.; OLIVEIRA, G. R. **Relatório Conjuntural Economia Goiana – 2021**. Goiânia-GO: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – IMB, 2022.

TEIXEIRA, A. M.; NOGUEIRA, C. A. G.; CRUVINEL, E. C.; MONTEIRO, W. F.; OLIVEIRA, B. S.; MARQUES, D. M. F. **Incentivos fiscais e o Estado de Goiás: uma análise de impacto e do custo econômico dos programas Fomentar/ Produzir e crédito outorgado**. 2019.

TEIXEIRA, Genival Jardel Trajano; SILVA, Richeliel Albert Rodrigues. Produção e exportação de frutas tropicais: uma revisão sobre as commodities do agronegócio potiguar. **Revista Brasileira de Gestão Negócio e Tecnologia da Informação**, v. 1, n. 1, 2019.

THEIS, Ivo Marcos et al. Subsídios para aquilatar a contribuição de Celso Furtado ao campo do desenvolvimento regional. **Revista Catarinense de Economia**, v. 3, n. 2, p. 47-61, 2019.

TIOSSI, Fabiano Martin; SIMON, Alexandre Tadeu. Economia Circular: suas contribuições para o desenvolvimento da Sustentabilidade. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 2, p. 11912-11927, 2021.

UHDRE, Dayana de Carvalho. Marketplaces: possibilidades e limites à sua responsabilização no âmbito da tributação indireta. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 48, p. 134-151, 2021.

VIEIRA, Danilo Jorge. **A guerra fiscal no Brasil: Caracterização e análise das disputas interestaduais por investimento em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ**. Brasília: Ipea, pp. 176-177, 2014.

VIEIRA, Eduardo; KEMPFER, Marlene. A regularização fundiária urbana enquanto instrumento de formalização da propriedade: possibilidades para o desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, v. 12, n. 1, p. 145-157, 2021.

VIEIRA, Pedro Abel; BUAINAIN, Antônio Márcio; CONTINI, Elísio. Goiás: do vazio ao heterogêneo. In: CAVALCANTI, Isabel Machado et al. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Centro-Oeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. [350] -393.

VOLPI, Murilo Alan. **O conteúdo jurídico-tributário do princípio do tratamento favorecido a pequenas empresas**. Editora Dialética, 2021.

WATANABE, Wesley Hanzabro Gomes de. **Crescimento econômico e políticas industriais para o desenvolvimento regional baseadas em benefícios fiscais: convergência de renda e efeitos do PRODUIR nos municípios goianos**. 2022. 113 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022. DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.398>

WEBER, Natália Cerezer; CENCI, Daniel Rubens. A crise ambiental da sociedade de risco: a busca pela justiça ambiental e sustentabilidade. **Salão do Conhecimento**, v. 7, n. 7, 2021.

WOSNIAK, Everton José Maier et al. Fatores associados à gravidez na adolescência, uma revisão integrativa. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 13, 2022.

ZAMBAM, Neuro José; DA SILVEIRA, Margarete Magda. Projeto renda mínima de cidadania: solução para equidade social. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** (UNIFAFIBE), v. 9, n. 1, p. 515-538, 2021.