

## Avaliação dos Programas de Incentivos Fiscais do Estado de Goiás entre 2000 e 2013

Eduardo Santos Araújo\*

**Resumo:** O artigo analisa os programas de incentivos fiscais de Goiás entre 2000 e 2013, de modo a verificar seu impacto econômico *vis-à-vis* o custo fiscal gerado. Primeiramente, são feitas algumas considerações sobre a economia goiana e a caracterização dos programas de incentivos fiscais de Goiás. Posteriormente, são analisados os custos fiscais dos programas e como afetam a receita pública estadual. Por fim, são evidenciados os impactos econômicos de forma quantitativa e qualitativa. A hipótese do artigo é que os programas de incentivos fiscais de Goiás perderam capacidade de estimular o investimento privado no estado nos últimos anos.

**Palavras-chave:** incentivos fiscais, desenvolvimento econômico, federalismo

**Classificação JEL:** R58

### Evaluation of Tax Incentive Programs of the State of Goiás between 2000 and 2013

**Abstract:** The article analyzes the tax incentive programs of Goiás between 2000 and 2013, in order to verify the economic impact *vis-à-vis* the fiscal cost generated. First, are made considerations about the economy of Goiás and the characterization of the tax incentive programs of Goiás. The next section discusses the fiscal costs of the programs and how they affect the state public revenue. Finally, the economic impacts are highlighted quantitative and qualitatively. The hypothesis of the article is that the programs of Goiás tax incentives have lost ability to stimulate private investment in the state in recent years.

**Keywords:** tax incentives, economic development, federal

**JEL Classification:** R58

---

\* Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisador Instituto Mauro Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (IMB). E-mail: edusanar@gmail.com

## 1 Introdução

Após o ciclo do ouro no século XVIII até meados da década de 1970 a atividade econômica predominante no território de Goiás foi a produção agropecuária tradicional baseada em relações de trabalho familiar. A economia goiana enraizou-se durante esse período em culturas agrícolas de subsistência e na pecuária extensiva. A modernização do setor agropecuário foi o ponto de inflexão de uma economia de baixa produtividade para uma economia dinâmica, com alta produtividade e integrada à economia brasileira.

A integração da economia de Goiás ao eixo dinâmico da economia nacional ocorreu por meio da modernização do setor agropecuário levado a cabo, inicialmente, pelo II Plano de Desenvolvimento Nacional (PND) – 1974 a 1979, que tinha como objetivos principais a ampliação dos laços de complementaridade entre as economias periféricas e as economias centrais do capitalismo brasileiro e a expansão do mercado consumidor nacional. Foi criado nesse período um conjunto de planos de desenvolvimento regional que estimularam e consolidaram territórios que até então permaneciam à margem do centro do capitalismo nacional, dentre eles Goiás.

Esse modelo de desenvolvimento viabilizava o controle e o planejamento das principais decisões de investimento a partir do governo federal, permitindo que os interesses conflitantes entre os blocos regionais fossem articulados num projeto único (Prado e Cavalcanti, 2000). Nesse contexto, a estrutura econômica agropecuária tradicional e familiar goiana foi sendo aos poucos substituída por outra estrutura alicerçada na agropecuária empresarial e capitalista demandante de inovações tecnológica. Os trabalhos de Estevam (2004) e Pires (2010) analisam o processo de modernização do setor agropecuário goiano e a integração da economia goiana à economia nacional.

Essas políticas macroestruturantes e integradoras de extensão nacional, coordenadas e financiadas pelo governo federal, foram desarticuladas na década de 1980 devido à crise inflacionária, recessiva e fiscal que abateu o setor público. As políticas de desenvolvimento regional, grandes beneficiadoras do estado de Goiás foram extintas, forçando o setor público estadual a criar as próprias condições para seu desenvolvimento.

Todavia, além da perda de poder de financiamento da União por conta da crise inflacionária e fiscal, também houve o declínio das instituições federais de planejamento. Nesse contexto, a função planejadora passou a ser exercida pelos governos estaduais e a ação cooperativa entre os governos estaduais deixou de ser estimulada, passando a ser dependente de iniciativas dos próprios estados. Nesse ínterim, cresce a importância dos governos estaduais na promoção do próprio desenvolvimento (Ismael, 2013).

Ao mesmo tempo em que a União perdeu seu poder de financiamento, planejamento e controle sobre os entes federativos, esses mesmos entes se fortaleceram devido à promulgação da Constituição de 1988. O novo federalismo fiscal

definido pela Carta Magna de 1988 descentralizou o sistema tributário, trazendo mais autonomia financeira para os estados e municípios. Além de aumentar a receita tributária, por meio do reforço das fontes próprias de arrecadação e da elevação das transferências obrigatórias sem vinculação, o novo federalismo fiscal conferiu maior competência impositiva aos entes subnacionais, ampliando sua autonomia em relação à União. Foi vedada à União a possibilidade de estabelecer isenções e abatimentos sobre os tributos que são competências dos estados e municípios (Vieira, 2010).

O aumento da autonomia dos estados, conjuntamente com a perda do poder da União na coordenação dos interesses dos entes subnacionais, contribuiu para acirrar a competição entre os mesmos. Emergiu a partir da década de 1980 um cenário de ações não cooperativas e potencialmente predatórias entre as unidades federadas, que posteriormente foi potencializado pela retomada dos fluxos de investimentos privados a partir da estabilização monetária em 1994. De acordo com Prado e Cavalcanti (2000), seria racional o comportamento dos governos estaduais em implementarem políticas autônomas agressivas para a atração desses fluxos de investimentos para seus territórios, principalmente diante da ausência de um órgão federal de coordenação desses interesses conflitantes.

Todavia, a ação discricionária dos estados no domínio econômico foi fortemente cerceada na década de 1990. Houve nesse período, um movimento em direção à redução da autonomia dos estados. O governo federal aprovou um conjunto de legislações contrárias aos seus interesses, revertendo em muitos casos o que foi aprovado pela Constituição de 1988 (Arretche, 2012). A partir das operações de refinanciamento das dívidas públicas estaduais e da Lei de Responsabilidade Fiscal foi estabelecido um novo regime fiscal com impactos restritivos sobre as políticas de desenvolvimento estaduais. De acordo com Vieira (2010), os marcos institucionais estabelecidos para a gestão das contas públicas, ao cercearem a contratação de recursos de terceiros e confinarem o gasto público estadual praticamente às disponibilidades de recursos de natureza tributária, vieram influenciar restritivamente as políticas autônomas de desenvolvimento dos estados da federação.

Ao reduzirem a ação discricionária dos estados por meio de maiores comprometimentos com parâmetros rígidos de solvência, os dispositivos da LRF contribuíram para que esses entes procurassem mecanismos extraorçamentários para atrair os fluxos de investimentos privados, consagrados posteriormente como programas de incentivos fiscais. Esses programas se baseiam, majoritariamente, na renúncia incremental futura de ICMS gerada pelos próprios empreendimentos beneficiários, logo, não afetam o nível de receita corrente. A principal implicação desse mecanismo é que a capacidade de concessão de incentivos de cada estado torna-se independente da sua capacidade de gasto e mesmo da sua situação fiscal conjuntural, não afetando diretamente seu orçamento que está regulado pela LRF. Nesse contexto, os estados se lançaram na disputa por investimentos por meio de uma corrida desenfreada de incentivos fiscais (Prado e Cavalcanti, 2000).

Goiás se insere nesse contexto de guerra fiscal entre os estados da Federação por investimentos privados. O estado iniciou com programas de incentivos para a expansão do parque industrial ainda na década de 1970 por meio do Feincom (Fundo de Expansão da Indústria e Comércio do Estado de Goiás) que, posteriormente, foi substituído em 1984 pelo Fomentar (Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás) (Paschoal, 2001). O Fomentar esteve em operação até 1999 quando foi substituído pelo Produzir em 2000 (Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás), no entanto, as empresas que não quiseram migrar para o novo programa continuaram desfrutando dos benefícios anteriormente concedidos, mesmo sendo impedidos de contratar novos projetos pelo programa.

O Produzir é o atual programa de incentivos fiscais do estado de Goiás e tem como objetivo principal a expansão do setor industrial, mas ainda se divide em outros subprogramas para incentivar outras áreas como logística, comércio, telecomunicações e informática (IMB, 2014).

O objetivo do presente trabalho é fazer uma avaliação, ainda que preliminar, desses programas de incentivos fiscais implementados em Goiás. Devido à carência de dados, foi possível análise apenas a partir de 2000. Essa avaliação visa confrontar os custos fiscais para o setor público estadual vis-à-vis os seus impactos econômicos.

Em relação ao custo fiscal, a ideia é verificar qual tem sido o peso desses incentivos em termos de comprometimento de receita futura do setor público. Em relação aos impactos econômicos, o objetivo é verificar até que ponto os programas de incentivos fiscais têm sido suficientes para a manutenção de taxas elevadas de investimento no estado.

O trabalho é dividido em quatro seções. Além dessa seção introdutória, a segunda evidencia os custos dos programas de incentivos fiscais, demonstrando como eles afetam a receita pública estadual. Na terceira seção serão evidenciados os impactos econômicos dos programas de incentivos fiscais no estado, principalmente, em termos de estímulo ao investimento privado. Por fim, serão confrontados os custos fiscais e os impactos econômicos dos incentivos fiscais em ordem de verificar a sua capacidade de estabelecer uma trajetória de desenvolvimento para Goiás.

## **2 Custo dos programas de incentivos fiscais**

O objetivo deste capítulo é analisar o real custo dos programas de incentivos fiscais para o setor público estadual, mais especificamente, o custo dos programas Produzir e seus respectivos subprogramas; e do Fomentar. De modo geral, esses programas buscam a atração de investimentos privados para o território goiano por meio de benefícios de natureza tributária. Esses benefícios consistem, basicamente, no financiamento ou no crédito outorgado de parcela do ICMS que deveria ser pago pelas empresas que se instalam ou ampliam suas operações em território goiano.

No Produzir, as empresas são beneficiadas pelo financiamento de 73% do ICMS a ser recolhido. Esse saldo deve ser pago pelo beneficiário no final do período de fruição, normalmente após vinte anos de utilização, com juros de 0,2% ao mês sem correção monetária. Alguns subprogramas do Produzir não são baseados no financiamento, mas crédito outorgado ou presumido de parcela do ICMS, o que pode se considerar desoneração ou isenção tributária de parte do ICMS devido. No caso do Fomentar, o financiamento é de 70% do ICMS devido, sendo o saldo devedor pago ao final do período do benefício com taxa de 0,15% ao mês sem correção monetária.

Para a Constituição Federal e para Lei de Responsabilidade Fiscal, qualquer redução deliberada de carga tributária que alcance apenas determinados setores de atividades ou somente alguns agentes econômicos é caracterizado como renúncia fiscal. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>1</sup>, caracteriza-se como renúncia fiscal qualquer anistia, remissão, subsídio, crédito presumido ou outorgado, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. A lei ainda afirma que a renúncia pode ser destinada ao setor comercial ou industrial, programa de governo ou a um beneficiário individual (pessoa física ou jurídica). Portanto, fica evidente pela redação da norma legal, que o Produzir e o Fomentar são, essencialmente, programas de renúncia fiscal.

Diferentemente dos recursos de custeio e investimentos que são classificados como gastos diretos e, portanto, contabilizados no orçamento estadual, os programas de incentivos fiscais, por serem baseados naquilo que o governo deixa de arrecadar, isto é, recursos derivados da renúncia de receita, são tratados como gastos indiretos e não são contabilizados no orçamento estadual. Todavia, o fato de não serem incluídos no orçamento não retiram seu status de gasto. De acordo com o TCU (Tribunal de Contas da União) renúncia é gasto e precisa ser demonstrada em sua totalidade, como estabelece a Constituição Federal e a LRF.

Apesar dos gastos tributários indiretos – representados pelas renúncias de receita dos programas de incentivos fiscais – ficarem à margem do orçamento estadual, a Constituição Federal determinou a publicação de um demonstrativo regionalizado das renúncias de receitas e seus efeitos sobre as finanças públicas (art. 165, parágrafo 6º). Esse procedimento foi reproduzido pela LRF, ao determinar a publicação do demonstrativo “A Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita”, que deve integrar o Anexo de Metas Fiscais. Nele são identificados os tributos para os quais estão previstas as renúncias de receita, destacando-se a modalidade de renúncia, os setores/programas/beneficiários a serem favorecidos, a previsão da renúncia para o ano de referência da LDO e para os dois exercícios seguintes, e as medidas de compensação pela perda prevista da receita com a renúncia.

<sup>1</sup> Lei Complementar nº 101/2000, art 5º, II

O estado de Goiás, no entanto, publica somente os valores das estimativas de renúncia de receita do ano corrente e dos dois anos posteriores. Dessa forma, a única fonte de informações sobre os incentivos fiscais que se tem para avaliar o custo fiscal dos programas Produzir e Fomentar são essas estimativas de renúncia de receita do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Pela falta de detalhamento sobre as estimativas de renúncia de receita, suporemos que a totalidade da receita renunciada é do ICMS, principal tributo estadual, e que é destinada aos programas de incentivos fiscais do estado (Produzir e Fomentar). Essa suposição é derivada do fato de não ter sido encontrada nenhuma referência a outro programa do setor público de Goiás baseado em renúncia fiscal. A série histórica dos valores estimados de renúncia de receita tributária é apresentada na Tabela 1 abaixo.

Teoricamente, a parcela financiada do ICMS devido pelas empresas beneficiárias deveria ser paga a partir das condições do financiamento estipuladas por cada programa. Dessa forma, esses gastos indiretos do governo estadual não seriam caracterizados como renúncia de receita, pois posteriormente esses valores seriam recompostos ao orçamento estadual mediante o pagamento desses financiamentos. Todavia, as boas condições de pagamento desses financiamentos, dão caráter mais de renúncia ou isenção do que de financiamento aos programas de incentivos fiscais de Goiás. Além do financiamento de parcela significativa do ICMS devido (73% ou 70%, dependendo do programa), com juros menores que os praticados no mercado sem nenhuma forma de correção monetária, o que já contribui para a corrosão natural do saldo devedor por meio do efeito inflacionário, o beneficiário também pode obter descontos de 30% a 100% do saldo devedor mediante uma série de critérios econômicos e sociais. De acordo com IMB (2014), “os fatores de desconto são de fácil comprovação e o objetivo da empresa é alcançar 100% de desconto, quitando integralmente o financiamento”.

De acordo com a Tabela 1, os valores das estimativas de renúncia de receita das LDO's apresentam evolução crescente entre 2002 e 2015. De um valor de 1,5 bilhões em 2002 para R\$ 7,9 bilhões em 2015. Para 2014, a estimativa de renúncia de receita é de R\$ 7,67 bilhões. Os períodos de maior crescimento das renúncias fiscais foram os anos de 2006, 2007, 2011 e 2013 em que foram obtidas variações positivas de 40,2%, 40,5%, 21,7% e 21,1%, respectivamente. A taxa média anual de crescimento da quantidade de ICMS renunciada foi de 12,6%, taxa superior ao do crescimento do PIB que no período 2002-2012 foi de 4,9% ao ano.

A quantidade de renúncia de receita tributária estimada cresce também em valores *per capita*, de R\$ 289,41 em 2002 para R\$ 1.206,25 em 2015. Isso representa um crescimento anual médio de 10,7%.

Tabela 1 - Renúncia Tributária Estimada de Goiás nas respectivas LDOs (Valores constantes de 2014- Em R\$) - 2002 a 2015

Ano	Renúncia total	Renúncia/ <i>per capita</i>
2002	1.507.911.905	289,41
2003	1.813.991.592	341,85
2004	1.883.841.117	342,00
2005	1.957.180.506	348,26
2006	2.812.300.916	490,74
2007	3.901.864.037	690,96
2008	4.120.676.392	704,99
2009	4.457.110.162	752,09
2010	4.577.051.579	752,73
2011	5.540.938.078	922,91
2012	5.843.679.344	949,42
2013	7.069.770.628	1.098,81
2014	7.676.640.032	1.176,82
2015	7.974.166.649	1.206,25

Fonte: Renúncia tributária estimada: LDOs de Goiás

População: IBGE

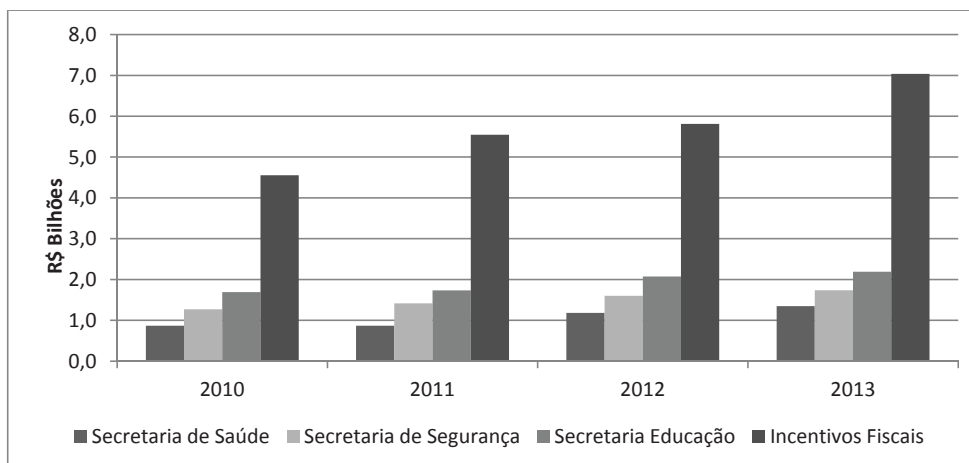
Nota: Os dados de população de 2007 são de contagem e de 2010 do Censo demográfico, os demais anos são da estimativa de população.

Valores corrigidos pelo IPCA

Para se ter uma melhor noção da dimensão da renúncia da receita estadual, isto é, do custo dos programas de incentivos fiscais, esses foram considerados como uma secretaria estadual fictícia. Por essa metodologia, verifica-se que o custo dos programas de incentivo fiscal são superiores às secretarias de saúde, educação e segurança. A soma dos gastos dessas secretarias não supera os valores de renúncia dos programas de incentivos fiscais. Para o ano de 2013, por exemplo, os gastos das três secretarias totalizaram 5,2 bilhões de reais, equivalente à apenas 75% dos valores de renúncia de ICMS, que totalizam R\$ 7,04 bilhões.

O Gráfico 1 apresenta uma comparação direta entre os valores dos programas de incentivos fiscais e os valores gastos nas secretarias de Saúde, Segurança e Educação em Goiás. Como ilustrado, a diferença entre o total dos benefícios fiscais e a soma do valor gasto das Secretarias de Saúde, Segurança e Educação se acentuam com o passar dos anos, exceto no ano de 2012, que apresenta queda. Enquanto que em 2010 essa diferença era de R\$ 727 milhões, a diferença em 2013 foi de R\$ 1,75 bilhões.

Gráfico 1 - Comparação Renúncia Fiscal (Valores constantes de 2013 - Em bilhões R\$) - 2010 a 2013



Fonte: Dados de gastos por secretaria: Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás (SEFAZ-GO)  
 Dados de Renúncia fiscal dos programas de incentivos fiscais: LDOs estaduais

Outro exercício hipotético para avaliar os programas de incentivos fiscais é mediante a projeção da arrecadação potencial do ICMS, na hipótese de que fossem canceladas todas as medidas que concedem benefícios tributários. Por meio desse exercício hipotético, haveria um aumento da receita de ICMS em igual volume aos benefícios fiscais concedidos.

A Tabela 2 apresenta os dados relativos à totalidade da renúncia fiscal proveniente dos programas de incentivo fiscal, o total da arrecadação do ICMS, e a arrecadação de ICMS potencial. Dessa forma é possível identificar o que representaria a arrecadação que Goiás potencialmente poderia obter caso não tivesse adotado nenhuma política de incentivo fiscal.

Verifica-se que os gastos indiretos provenientes dos programas de incentivos fiscais impactam sensivelmente a arrecadação potencial de ICMS, principal fonte de receita do estado. Sem esses programas a receita potencial cresceria no mínimo 40% em relação ao efetivamente arrecadado em cada ano analisado. Em porcentagem do PIB, a receita renunciada representaria um aumento de receita em no mínimo 4% do PIB, chegando a um aumento de 9,3% do PIB em 2012.

Afirmar que se não houvesse os benefícios fiscais a receita de ICMS seria igual a receita potencial da Tabela 2 é uma suposição muito forte, haja vista que muitas das empresas atualmente instaladas não seriam implantadas se não fossem os incentivos fiscais. Entretanto, assumindo que Goiás é um estado de grande potencial agropecuário e que a maior parcela dos beneficiários dos programas de incentivos fiscais é ligada a esse setor, pode-se afirmar que existe certo grau de redundância na concessão desses incentivos.



A redundância na concessão de benefícios fiscais é caracterizada por Wells e Allen (2001), como a garantia de benefícios fiscais a empresas que naturalmente se instalariam naquela determinada localidade. Dessa forma, conclui-se que as transferências de recursos públicos para as empresas incentivadas seriam, no mínimo, parcialmente desnecessárias, de acordo com o grau de redundância do incentivo.

Tabela 2 - Receita de ICMS Potencial (Valores constantes de 2013 - Em milhões R\$)

Ano	ICMS arrecadado (A)	Renúncia Fiscal (B)	Receita Potencial	A/PIB (%)	B/PIB (%)	C/PIB (%)
			A + B = C			
2003	3.367	1.787	5.164	4,2	7,9	12,1
2004	3.709	1.879	5.558	3,9	7,7	11,6
2005	3.994	2.685	5.912	5,3	7,9	11,7
2006	4.506	3.835	7.240	6,7	7,9	12,7
2007	5.315	4.207	9.246	6,5	8,2	14,2
2008	6.302	4.428	10.456	5,9	8,4	13,9
2009	6.426	4.557	10.794	5,3	7,5	12,6
2010	8.198	5.631	12.825	5,8	8,4	13,1
2011	9.783	5.806	15.330	5,2	8,8	13,8
2012	11.190	6.996	16.963	5,7	9,2	13,9
2013	12.060	7.680	19.100	5,8	9,1	14,4

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás (SEFAZ-GO)

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA

Para avaliar prioridades, cabe comparar a renúncia que, em tese, deveria incentivar o investimento privado com o que foi investido pela administração estadual, conforme a Tabela 3 a seguir. O resultado desse exercício é que o volume de receita que se deixa de arrecadar com os programas de incentivos fiscais é em média sete vezes superior ao que foi investido pelo setor público estadual. Na melhor das hipóteses, o valor renunciado foi apenas 2,6 vezes superior ao valor do investimento público estadual, na pior delas, o valor da renúncia chega a se 14,2 vezes superior.

Para um estudo do comparativo da guerra fiscal entre os estados da Federação feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com base num levantamento da FEBRAFITE (Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais), Goiás é o estado que possui pior relação entre investimento público estadual e renúncia fiscal: “Em um caso, Goiás, chegou ao extremo de uma renúncia estimada em R\$ 5,8 bilhões contra uma despesa estadual com investimento fixo de apenas R\$ 255 milhões” (Afonso *et al.*, 2014)

Tabela 3 - Comparação Renúncia de ICMS com Investimentos do Setor Público Estadual (Valores Constantes de 2013 – em milhões R\$) - 2003 a 2013

ANO	INVESTIMENTOS	INV/PIB	Renúncia	Renúncia/ PIB	Renúncia/investimento
2003	404.502	1,0%	1.752.502	4,3%	4,3
2004	706.476	1,5%	1.844.634	4,0%	2,6
2005	579.423	1,2%	1.912.143	3,8%	3,3
2006	383.870	0,7%	2.729.828	4,8%	7,1
2007	386.973	0,6%	3.930.495	5,9%	10,2
2008	675.757	0,9%	4.155.344	5,4%	6,1
2009	620.641	0,7%	4.366.703	5,1%	7,0
2010	1.057.536	1,1%	4.622.276	4,7%	4,4
2011	390.741	0,4%	5.542.225	5,0%	14,2
2012	450.159	0,4%	5.776.166	4,8%	12,8
2013	1.284.461	1,0%	7.036.763	5,3%	5,5

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás (SEFAZ-GO)

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA

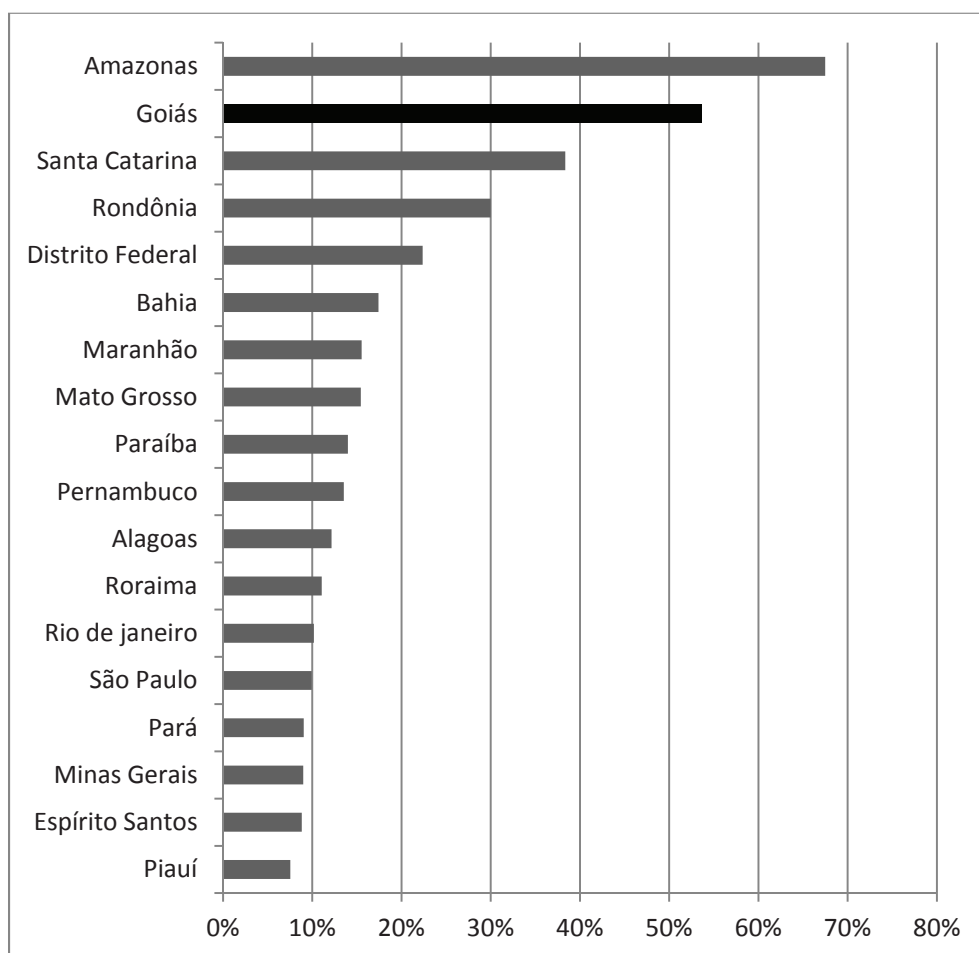
O levantamento da FEBRAFITE aponta quais são os entes federados que mais renunciam proporcionalmente ao seu ICMS arrecadado, aqueles tidos como os mais ativos da chamada guerra fiscal. O levantamento conclui que os estados de Amazonas, Goiás, Santa Catarina e Bahia são que apresentam maiores renúncias de ICMS em relação ao que é arrecadado do mesmo tributo. Para o ano de 2012, Goiás foi o segundo estado que mais renunciou receita em proporção ao ICMS, 51,6% do ICMS arrecadado (Gráfico 2). Uma atualização desse levantamento da FEBRAFITE feita posteriormente pela assessoria da Fazenda estadual paulista, aponta que Goiás em 2013 renunciou equivalente a 58,4% do ICMS arrecadado. Entre todos os estados analisados por esses levantamentos, apenas Goiás e Amazonas renunciam uma proporção maior que 50% do ICMS arrecadado.

As renúncias fiscais ou gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário estadual visando, basicamente, incentivar o investimento privado para expansão do setor industrial em Goiás. Ficou evidenciado ao longo dessa seção que apesar de não ter impacto direto no orçamento do estado, os programas de incentivos fiscais possuem forte impacto sobre sua arrecadação potencial.

Os incentivos fiscais ou renúncias de receita tributária apresentaram crescimento acentuado em valores absolutos, valores *per capita* e em proporção do PIB ao longo de todo período analisado (2003-2013). Quando comparados aos gastos diretos de custeio, observou-se que os gastos dos incentivos fiscais são superiores a qualquer

secretaria ou programa de governo do estado. Verificou-se também que os valores que se deixam de arrecadar pelos programas de incentivos fiscais são maiores que os gastos de investimento do setor público estadual e como apontado por trabalho do BID, Goiás figura entre os que possuem pior relação entre investimento público e renúncia de receita. Em comparação aos outros estados da Federação, verifica-se que Goiás é um dos mais ativos na guerra fiscal, renunciando uma proporção superior a 50% da sua própria arrecadação de ICMS. Verifica-se que apesar de não serem concebidos como renúncia ou isenção fiscal, as boas condições de financiamento e os critérios de desconto dão esse caráter aos programas de incentivos fiscais.

Gráfico 2 - Renúncia Estimada do ICMS como Proporção (%) da Arrecadação de 2012



Fonte: LDOs estaduais para 2012. Levantamento da FEBRAFITE

A literatura tem reconhecido a situação de maior fragilidade dos governos estaduais no quadro federativo brasileiro. Os motivos que levam à perda de capacidade dos governos estaduais estão relacionados com o fortalecimento da União na estrutura federativa brasileira e a perda da autonomia dos gastos dos governos estaduais mediante a uma maior vinculação orçamentária (Arretche, 2012), (Monteiro Neto, 2013), (Ismael, 2013) e (Silva *et al*, 2013). Este trabalho veio mostrar que além de todos esses entraves que afetam os estados de forma geral, o estado de Goiás pode estar sendo limitado financeiramente para desenhar e implementar trajetórias de desenvolvimento de longo prazo devido aos programas de incentivos fiscais. As poucas evidências disponíveis indicam que o custo dos programas de incentivos fiscais em termos de renúncia de receita elevou-se, significativamente, e podem estar comprometendo o crescimento intertemporal da receita tributária. Por isso é importante que a renúncia de receita derivada dos programas de incentivos fiscais seja compensada pelo aumento do investimento privado no território goiano. O impacto econômico dos investimentos incentivados será avaliado na próxima seção.

### **3 Impacto econômico dos programas de incentivos fiscais**

O objetivo deste capítulo é avaliar o impacto econômico dos programas de incentivos fiscais Fomentar e Produzir na economia de Goiás. Esses programas foram desenhados para estimular o investimento privado, principalmente a expansão do setor industrial. Basicamente, incentivam a implantação de novas indústrias, bem como sua modernização e diversificação.

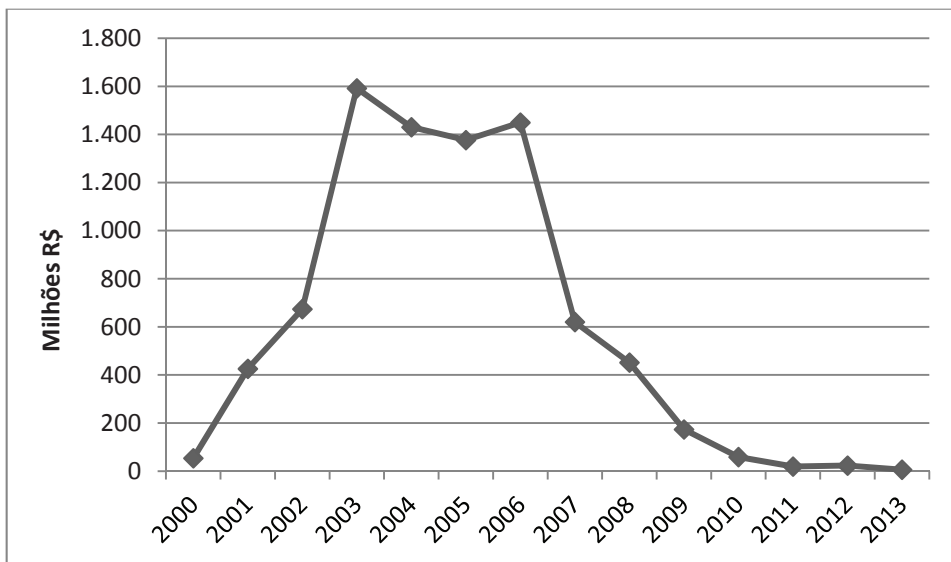
Os investimentos incentivados pelo Produzir e pelo Fomentar, entre 2000 e 2013, totalizaram 10,1 bilhões de reais. Esses dados são disponibilizados pela Secretaria de Comércio e Indústria do Estado de Goiás (SIC) apenas em valores acumulados, ou seja, apenas o que foi realizado em todo o período analisado, logo, não considera a distribuição anual desses investimentos.

Para contornar a falta de dados sistematizados sobre a dinâmica dos investimentos incentivados, recorreu-se aos dados apresentados nos projetos pelas empresas para solicitação dos incentivos fiscais e as datas de início de fruição dos benefícios por parte das mesmas. Parte-se da hipótese de que o ano em que a empresa começa a receber o benefício seja o ano em que o investimento (valor informado em projeto) foi realizado. Essa hipótese não é absurda, pois de acordo com técnicos da SIC a empresa começa a receber o benefício a partir do momento que certa porcentagem do valor do investimento em projeto é concluída. Contudo, não informam a parcela mínima que a empresa precisa realizar do investimento previsto para iniciar o recebimento do benefício.

Por essa metodologia, verifica-se que os investimentos incentivados pelos programas de incentivos fiscais de Goiás apresentaram elevado crescimento entre 2000 e 2003, posteriormente, apresentou estabilização do patamar do volume de investimentos entre 2004 e 2006, por fim, sofreu forte queda a partir de 2007. Os dados do Gráfico 3 mostram como foi a evolução dos investimentos incentivados por tais programas.

Os quatro primeiros anos do Produzir foram bem sucedidos na alavancagem do investimento em Goiás. Nesse período o volume de investimentos evoluiu de R\$ 53,9 milhões em 2000, para R\$ 425,6 milhões em 2001, R\$ 674,1 milhões em 2002 e R\$ 1,5 bilhão em 2003. Após esse período, mais especificamente entre 2004 e 2006, o investimento incentivado manteve-se estabilizado no patamar de mais de um bilhão de reais. Contudo, o volume de investimentos começa a desacelerar em 2007 quando foi de 620 milhões, bem abaixo dos R\$ 1,4 bilhão de 2006. A partir de 2007 o volume dos investimentos incentivados pelo Produzir decresce drasticamente, chegando a R\$ 6,2 milhões em 2013.

Gráfico 3 - Volume de Investimentos Incentivados pelos Programas de Incentivos Fiscais de Goiás (Valores constantes de 2013 - Em Milhões R\$) – 2000 a 2013



Fonte: Secretaria de Comércio e Indústria do Estado de Goiás (SIC)

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA

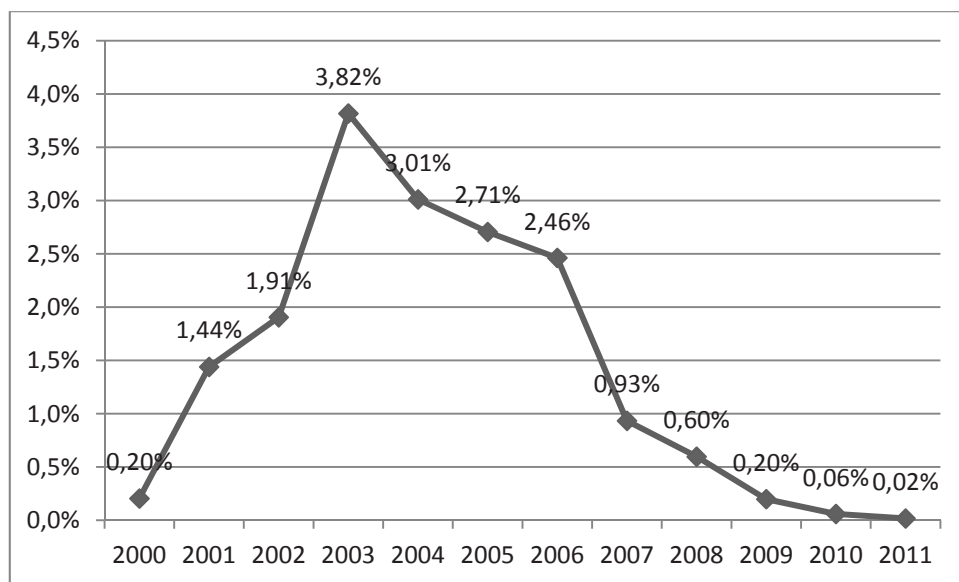
Em termos de participação no PIB, os investimentos incentivados pelo Produzir apresentaram taxas de participação positivas entre 2000 e 2003, passando de 0,2% em 2000 para 3,82% do PIB em 2003. De 2004 a 2011, a proporção do investimento incentivado pelo Produzir apresenta queda sensível, partindo de 3,01% em 2004 para 0,02% do PIB em 2011. A queda maior na participação investimento/PIB é apresentada a partir de 2007, quando passa de 2,46% em 2006 para 0,93% em 2007 (Gráfico 4).

A queda dos investimentos incentivados pelos programas de incentivos fiscais, tanto em volume quanto em proporção do PIB, sinaliza uma perda de fôlego desses programas na alavancagem do investimento em Goiás. Esses dados sugerem a perda de eficiência dos programas no estímulo ao investimento privado. A queda

do investimento incentivado poderia ser um alerta para o setor público estadual na busca do aprimoramento dos programas de incentivos fiscais ou até mesmo na procura de novas formas de estimular esses investimentos.

A dinâmica do investimento incentivado pelo Produzir possui impacto relevante sobre o valor de transformação industrial (VTI) do estado de Goiás. Observa-se que na primeira metade da década de 2000, quando a alavancagem dos investimentos incentivados é alta, as taxas de crescimento do VTI também são altas. Todavia, quando ocorre a queda dos investimentos na segunda metade da década, as taxas de crescimento do VTI também acompanham o mesmo movimento descendente do investimento incentivado (Gráfico 5).

Gráfico 4 - Investimentos Incentivados como Proporção (%) do PIB - 2000-2011

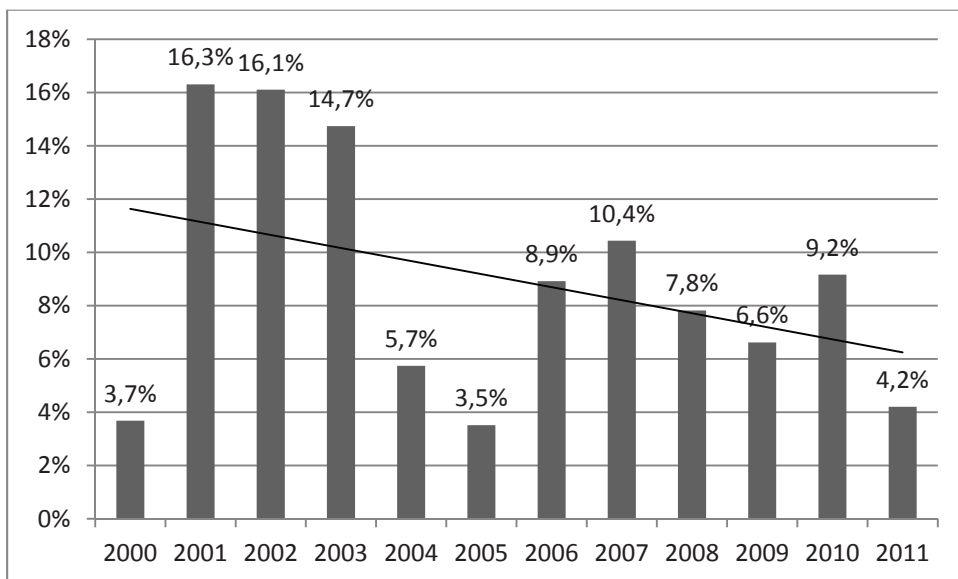


Fonte: Secretaria de Comércio e Indústria do Estado de Goiás (SIC)

As altas taxas de crescimento do valor de transformação industrial na primeira metade da década de 2000 coincidem com a criação do Produzir em 2000. Durante esse período verificou-se elevadas taxas de crescimento do produto industrial. As taxas de crescimento saltam de 3,7% em 2000 para 16,3% em 2001. Esse patamar de elevadas taxas de crescimento do valor de transformação industrial permanece até 2003 quando ocorre uma brusca queda em 2004 para 5,7%, chegando à taxa de 3,5% em 2005, a mais baixa da série. A partir desse período ocorre mais uma elevação do crescimento até 2007, quando a taxa de crescimento do produto industrial alcança 10,4%, a partir de então ocorre uma tendência de queda até chegar a uma taxa de crescimento de 4,2% em 2011.

Quando analisada a linha de tendência das taxas de crescimento do produto industrial de Goiás verifica-se uma reta descendente, mostrando que a média das taxas de crescimento da primeira metade da década de 2000 é superior à da segunda metade. Isso sugere a perda de sustentação do crescimento industrial no estado a partir da segunda metade da década de 2000.

Gráfico 5 - Taxas de Crescimento do Valor de Transformação Industrial de Goiás - 2000-2011



Fonte: PIA/IBGE

Os investimentos levantados pelo Censo do Produzir-Fomentar (IMB, 2013) foram classificados em duas categorias: investimento em ativos não circulantes, que consiste, basicamente, no investimento em capital fixo; e investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) que consiste, essencialmente, no investimento em capital humano e inovação. O volume total dos investimentos incentivados no período e sua categorização entre investimento fixo e investimento em pesquisa e desenvolvimento são apresentados na Tabela 4.

O investimento total em capital fixo somou 9,9 bilhões de reais entre 2000 e 2012, ou seja, 97,9% do total dos investimentos incentivados. Esses investimentos são compostos por projetos de criação e expansão da capacidade produtiva de empresas que situam ou pretendem se situar no território de Goiás. Esses investimentos são geralmente direcionados ao setor industrial.

Evidentemente, os benefícios fiscais ofertados em forma de financiamento de ICMS às empresas beneficiadas, devido às boas condições de pagamento e fatores de

descontos, consistem-se como verdadeiras isenções fiscais e, portanto, constituem-se como um grande incentivo para que essas empresas ampliem ou iniciem suas atividades produtivas no estado. No entanto, a realização dos investimentos em capital fixo em Goiás, de modo geral, possui pouco encadeamento com a indústria local. Isso ocorre porque os setores de bens de capital e de bens intermediários do estado são bastante reduzidos, logo, a maior parte do investimento em capital fixo realizado e dos insumos adquiridos no território de Goiás beneficia setores de bens de capitais e intermediários de outros estados da Federação ou de outros países.

Tabela 4 – Investimentos Incentivados por Setor de Atividade (Valores Correntes - Em R\$ milhões)

Setor econômico	P&D	%	Capital fixo	%	Total	%
Indústrias de transformação	199,28	98,3%	7.992,58	80,7%	8.191,85	81,1%
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	2,59	1,3%	1.542,31	15,6%	1.544,90	15,3%
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	0,47	0,2%	139,08	1,4%	139,56	1,4%
Indústrias extrativas	0,27	0,1%	119,09	1,2%	119,36	1,2%
Eletricidade e gás	-	0,0%	96,32	1,0%	96,32	1,0%
Atividades administrativas e serviços complementares	-	0,0%	8,58	0,1%	8,58	0,1%
Transporte, armazenagem e correio	0,06	0,0%	2,38	0,0%	2,44	0,0%
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%
Total	202,68	100%	9.900,34	100%	10.103,01	100%

Fonte: Secretaria de Comércio e Indústria do Estado de Goiás (SIC)

De acordo com o Censo do Produzir, apenas 11% das máquinas e equipamentos utilizados pelas empresas beneficiadas pelos programas de incentivos fiscais são de origem local. Considerando que essas são formadas por componentes importantes do investimento fixo, grande parte dos valores investidos incentivados é vazada para outras regiões.

O mesmo acontece com as matérias primas utilizadas como insumos, apenas 23% são de origem local, logo, a maior parcela dos insumos de produção são fornecidos por outros estados ou países. Esses valores demonstram a baixa internalização das cadeias produtivas no estado. Se houvesse um setor de bens de capital, minimamente desenvolvido, o gasto realizado por esses investimentos seria agregado ao produto interno. O setor de bens de capital de Goiás é mínimo, cerca de 6% do setor industrial total de acordo com Cardozo (2010), enquanto que o setor de bens



de consumo não duráveis, principalmente ligados a agroindústria, representa mais de 60% de todo o setor industrial goiano.

Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento representam os investimentos em capital humano. Esse tipo de investimento promove ganhos de produtividade e a inovação das empresas e gera externalidades positivas no sistema econômico. O total dessa categoria de investimento incentivado pelo Produzir, entre 2000 e 2012, foi de 202,6 milhões de reais correntes. Esse valor representa apenas 2,01% do total dos investimentos incentivados por esses programas. Esse baixo valor de investimento em P&D demonstra a baixa intenção das empresas beneficiadas promoverem a pesquisa de novos processos produtivos no estado. Indiretamente demonstra que as empresas beneficiadas estão mais interessadas em outros fatores, como: os incentivos fiscais, a localização privilegiada e a mão de obra acessível. De acordo com o Censo do Produzir/Fomentar, esses três fatores, conjuntamente, foram responsáveis por 73,2% do total de citações dos empresários beneficiados como os principais fatores de atratividade e oportunidades de investimento das empresas em Goiás. A questão da inovação e da pesquisa no desenvolvimento de capital humano não é citada no Censo.

Os programas de incentivos fiscais foram bem sucedidos em incentivar o setor industrial. Dentre os setores econômicos beneficiados, a indústria de transformação foi o setor que obteve maior volume de investimentos com 81,1% do total dos investimentos realizados. O setor agropecuário foi o segundo setor com maior volume de investimentos, com 15,3% do total. Portanto, apenas esses dois setores representam quase que a totalidade dos investimentos incentivados.

As atividades econômicas que tiveram os maiores volumes de investimentos incentivados pelo Produzir e Fomentar foram as atividades ligadas ao complexo da cana-de-açúcar, isto é, fabricação de álcool, cultivo de cana-de-açúcar e fabricação de açúcar em bruto. Essas três atividades representaram 68% do total dos investimentos incentivados. Apenas a primeira representou 43,2% do total dos investimentos incentivados.

De acordo com Cardozo (2010), a expansão das usinas de álcool no território goiano está diretamente ligada à expansão da fronteira agrícola da cana-de-açúcar na região Centro-Oeste. Para a autora existe um alto grau de redundância na concessão de benefícios fiscais a essas atividades. O mesmo raciocínio pode ser transferido aos incentivos concedidos ao cultivo de cana-de-açúcar e fabricação de açúcar em bruto que são as segunda e terceira atividades que tiveram maior volume de investimentos incentivados. É importante ressaltar que essas atividades tiveram maiores benefícios em créditos de financiamento do ICMS, que, como demonstrado na seção anterior, revelam-se como maiores isenções de ICMS.

Verifica-se na Tabela 5, que a maior parte dos investimentos incentivados pelos programas de incentivos fiscais é ligada ao sistema agroindustrial. Como demonstrado por Estevam (2004), Pires (2008), Castro e Fonseca (1995), o estado de Goiás possui enorme potencial agroindustrial, por isso o questionamento da re-

dundância da concessão de incentivos a esse tipo de atividade é plenamente factível. Dentre as dez principais atividades que tiveram maiores volumes de investimentos incentivados, apenas três não pertencem ao complexo agroindustrial: fabricação de automóveis, fabricação de produtos farmacêuticos e fabricação de medicamentos alopáticos. No entanto, essas atividades conjuntamente participaram com apenas 6% do total dos investimentos incentivados.

Tabela 5 - Investimentos Incentivados por Atividade Econômica

Atividades CNAE	Volume (R\$)	%
Fabricação de álcool	4.362.489.403	43,2%
Cultivo de cana-de-açúcar	1.484.902.764	14,7%
Fabricação de açúcar em bruto	1.046.510.031	10,4%
Fabricação de cervejas e chopes	416.225.215	4,1%
Fabricação de automóveis	314.122.204	3,1%
Fabricação de outros produtos alimentícios	234.279.850	2,3%
Fabricação de conservas de legumes	192.271.938	1,9%
Fabricação de laticínios	191.875.220	1,9%
Fabricação de óleos vegetais refinados	151.235.047	1,5%
Fabricação de produtos farmacêuticos	119.726.640	1,2%
Fabricação de medicamentos alopáticos (uso humano)	125.990.906	1,2%
Abate de aves	109.702.988	1,1%
Outros	1.353.681.901	13,4%
Total geral	10.103.014.108	100%

Fonte: Secretaria de Comércio e Indústria do Estado de Goiás (SIC)

A distribuição regional dos investimentos mostra-se concentrada em poucas microrregiões do estado de Goiás. Apenas seis das quinze microrregiões concentram 90,2% dos investimentos incentivados pelo Produzir. As microrregiões que compõem esse grupo são a Microrregião de Meia Ponte, Ceres, Quirinópolis, Goiânia, Sudoeste de Goiás e Anápolis que absorveram 38,6%, 12,6%, 11,9%, 9,49%, 9,49% e 7,9%, respectivamente, dos investimentos totais incentivados pelo Produzir (Tabela 6).

A concentração ainda é elevada dentro das principais microrregiões beneficiadas. Apenas as cidades de Goiatuba, Goianésia, Quirinópolis, Itumbiara e Anápolis obtiveram, respectivamente, 24,5%, 11,9%, 10,9%, 8,7% e 7,9% do total dos investimentos incentivados, isto é, 64% do total dos investimentos incentivados pelos programas de incentivos fiscais. Apenas Goiatuba concentrou 2,4 bilhões de investimentos, sendo quase integralmente no setor de produção de álcool. O mesmo perfil de investimento possui os municípios de Goianésia e Quirinópolis que

tiveram investimentos de 1,2 e 1,1 bilhão na produção de álcool e em menor escala em produção e refino de açúcar.

Embora as cidades de Anápolis, Goiânia e Aparecida de Goiânia estejam na quinta, oitava e décima posições, respectivamente, em termos de volume de investimentos, são as que apresentam maior diversificação do investimento em termos de atividades econômicas. Enquanto que as cidades que apresentaram maior volume de investimentos estão concentradas na produção de derivados da cana-de-açúcar, como álcool e açúcar.

Tabela 6 - Investimento Incentivado por Região de Planejamento (Valores Correntes - Em R\$ milhões)

Região	P&D	%	Capital fixo	%	TOTAL	%
Anápolis	25,05	12,4%	781,28	7,9%	806,33	8,0%
Anicuns	0,30	0,1%	115,46	1,2%	115,75	1,1%
Aragarças	0,01	0,0%	3,66	0,0%	3,67	0,0%
Catalão	30,62	15,1%	336,62	3,4%	367,25	3,6%
Ceres	0,11	0,1%	1.277,34	12,9%	1.277,45	12,6%
Entorno de Brasília	0,19	0,1%	287,76	2,9%	287,95	2,9%
Goiânia	127,86	63,1%	831,33	8,4%	959,20	9,5%
Iporá	-	0,0%	10,62	0,1%	10,62	0,1%
Meia Ponte	0,90	0,4%	3.903,86	39,4%	3.904,76	38,6%
Pires do Rio	1,63	0,8%	2,50	0,0%	4,13	0,0%
Porangatu	0,10	0,0%	1,75	0,0%	1,85	0,0%
Quirinópolis	-	0,0%	1.210,87	12,2%	1.210,87	12,0%
Sudoeste de Goiás	15,01	7,4%	943,47	9,5%	958,48	9,5%
Vale do Rio dos Bois	0,78	0,4%	175,31	1,8%	176,08	1,7%
Vão do Paranã	0,12	0,1%	18,50	0,2%	18,62	0,2%
Total	202,68	100,0%	9.900,34	100,0%	10.103,01	100,0%

Fonte: Secretaria de Comércio e Indústria do Estado de Goiás (SIC)

Os programas de incentivos fiscais em Goiás tiveram papel importante na alavancagem do investimento privado na primeira metade da década de 2000, contudo parece não ter ocorrido sustentação desses investimentos na segunda metade da década. Ou seja, parece que os incentivos fiscais perderam a capacidade de alavancagem do investimento no estado.

Analisando qualitativamente esses investimentos, observa-se que a maior par-

te deles foi em capital fixo, isto é, na ampliação ou expansão da capacidade produtiva e pouco foi investido em pesquisa e desenvolvimento. O baixo interesse do setor privado em levar a cabo esses investimentos em P&D deve ser compensado por políticas públicas para o desenvolvimento de um sistema regional de inovação no território goiano. É um fato estilizado que as regiões apenas conseguem um salto de desenvolvimento a partir de pesados investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Dado que os investimentos ficaram concentrados nas atividades ligadas ao complexo da cana-de-açúcar, atividade que naturalmente se apropria do potencial agrícola do estado, pode-se questionar a eficiência dos programas de incentivos fiscais naquilo que é o seu propósito principal, a diversificação da atividade produtiva no estado.

Outro ponto que se pode questionar sobre os programas de incentivos fiscais é a baixa eficiência do ponto de vista da distribuição regional dos investimentos. Apenas cinco cidades receberam 64% de todos os investimentos incentivados. Esse resultado onera os municípios que não recebem os investimentos incentivados, pois reduz uma de suas principais fontes de receita, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O FPM é formado essencialmente pelo ICMS que tem sua base de arrecadação restringida por causa dos programas de incentivos fiscais.

Diante das finanças públicas constrangidas pela LRF e pelos mecanismos de renegociação da dívida, a única saída dos governos estaduais para a atração dos investimentos foram os programas de incentivos fiscais, o que formou uma verdadeira disputa no plano federativo conformando a denominada guerra fiscal. Apesar de Goiás ter tido sucesso na atração desses investimentos e ser um dos estados mais ativos na guerra fiscal, verificou-se um arrefecimento dos investimentos incentivados na segunda metade da década de 2000. Provavelmente, os programas de incentivos fiscais, como estão desenhados, perderam a capacidade de estabelecer uma trajetória de crescimento para a economia do estado. É necessário repensar a forma de atração do investimento privado que contemple aspectos qualitativos como diversificação da estrutura produtiva, internalização das cadeias produtivas e melhor distribuição dos investimentos no território.

#### **4 Considerações finais**

Não foi possível, nos limites deste trabalho, elaborar um modelo adequado para a avaliação do impacto global dos programas de incentivos fiscais. A precariedade dos dados existentes impediria qualquer aplicação mais rigorosa. Dessa forma, buscou-se indicar alguns elementos para uma avaliação, mesmo que preliminar, dos programas de incentivos fiscais do setor público estadual de Goiás. Essa avaliação foi dívida em dois processos. De um lado, o custo fiscal dos incentivos fiscais em perspectiva intertemporal. De outro lado, avaliação dos benefícios globais gerados, mais precisamente, a indução dos investimentos.

Pelo lado dos custos fiscais, apesar de não serem concebidos como renúncias de receitas ou isenções fiscais, as boas condições de financiamento e os critérios de

descontos dão esse caráter aos programas de incentivos fiscais de Goiás. Dessa forma, não trazem custo direto ao orçamento público estadual, no entanto, comprometem a arrecadação futura. Um dado que sugere a perda de força da arrecadação tributária estadual de longo prazo são as taxas de crescimento da estimativa de renúncia de receita divulgada pelas LDO's serem maiores que as taxas de crescimento do PIB. As renúncias de receita de ICMS apresentaram crescimento acentuado durante todo período analisado. Na comparação com outros estados da federação, Goiás é um dos mais ativos na guerra fiscal, renunciando uma proporção maior que 50% de sua arrecadação total de ICMS.

Pelo lado dos impactos econômicos dos programas de incentivos fiscais, mais precisamente, a quantidade de investimentos incentivados, observa-se que as altas taxas de investimentos incentivados tiveram forte impacto sobre o crescimento do setor industrial na primeira metade da década de 2000, conferido por meio do valor de transformação industrial que no período se elevou fortemente. No entanto, observa-se um arrefecimento acentuado dos investimentos incentivados na segunda metade da década de 2000. Essa redução dos investimentos teve impacto sobre o valor de transformação industrial, que diminuiu suas taxas de crescimento nesse mesmo período. Por meio da análise dessa dinâmica pode-se indicar que os investimentos incentivados possuem impactos diretos sobre o setor industrial de Goiás.

Um dos objetivos dos programas de incentivos fiscais é contribuir para a diversificação da capacidade produtiva, contrariamente, verificou-se que a maior parte dos investimentos incentivados ficou concentrada no setor agroindustrial, setor econômico em que naturalmente Goiás possui grande potencial. Embora esses investimentos resultem em um benefício líquido para a economia local, é alta a probabilidade de que esses estejam sendo alocados a um custo fiscal máximo.

Outros fatores que apontam para a baixa capacidade de diversificação da estrutura produtiva estadual é a alta dependência das empresas beneficiadas pelos programas por insumos, máquinas e equipamentos de outros estados ou países. Esses dados sugerem que os programas de incentivos fiscais não têm sido eficientes para internalização das cadeias produtivas no território goiano. Portanto, a concentração dos investimentos no agronegócio e a baixa internalização das cadeias produtivas colocam em dúvida se os programas estão sendo eficientes para a diversificação da capacidade produtiva estadual.

Do ponto de vista da distribuição regional, os investimentos incentivados ficaram concentrados em cinco municípios. Isso sugere baixa eficiência dos programas na diminuição da desigualdade regional.

A perda da capacidade de alavancagem do investimento é o principal alerta sobre a necessidade de reavaliar mais detalhadamente os programas de incentivos fiscais no estado, principalmente quando se verifica que ao mesmo tempo os seus custos em termos de renúncia de receita estão se elevando. De qualquer forma, só será possível uma análise mais pormenorizada dos programas de incentivos fiscais se, houver uma maior disponibilidade dos dados desses programas. Os custos dos

programas são disponibilizados apenas de forma estimada pelas LDO's, sem nenhum detalhamento pormenorizado. Houve um avanço em termos de disponibilidade de dados sobre os impactos econômicos por meio do Censo produzido pela Secretaria de Indústria e Comércio de Goiás, em parceria com o IMB (2014), no entanto, ainda existem problemas. Os dados disponibilizados foram informados pelas próprias empresas beneficiadas, o que pode causar uma superestimação desses impactos para a justificação dos benefícios recebidos. Portanto, mostra-se necessário um monitoramento mais eficaz dessas empresas beneficiárias para avaliação dos investimentos realizados e dos empregos gerados.

É importante ressaltar que as renúncias de receitas advindas dos programas de incentivos fiscais não provocam decréscimo da arrecadação total no curto prazo, mas oneram a arrecadação futura. Essa tendência é contrária às demandas da sociedade que de acordo com Monteiro Neto (2013) buscam cada vez mais investimentos em infraestrutura econômica (transportes, logística, saneamento) e social (educação e saúde) de qualidade para as quais as finanças públicas estaduais não encontram possibilidade de atendimento no cenário atual.

## Referências

AFONSO, J.R.R. *et al.* *A renúncia tributária do ICMS no Brasil*. Documento para Discussão. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2014.

ARRETCHE, M.T.S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: editora FGV, 2012.

CARDOZO, S.A. *Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde 1990*. Tese de doutorado. Instituto de Economia-UNICAMP. Campinas, 2010.

CASTRO, A. C.; FONSECA, M. da G. D. *A dinâmica agroindustrial do centro-oeste*. Brasília: IPEA, 1995.

DINIZ, E.; AFONSO, J.R. *Benefícios Fiscais Concedidos (e mensurados) pelo Governo Federal*. Texto de Discussão. Instituto Brasileiro de Economia (IBRE)-FGV. São Paulo, 2014.

ESTEVAM, L. A.. *O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás*. Goiânia: editora UCG, 2004.

IMB – INSTITUTO MAURO BORGES. *Análise do Censo Fomentar e Produzir*. Estudos do IMB. Goiânia, 2014.

ISMAEL, R. *Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida*. Texto para Discussão No. 1907. IPEA. Rio de Janeiro, 2013.

MONTEIRO NETO, A. *Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação*. Texto para Discussão No. 1961. IPEA. Brasília, 2013.

PASCHOAL, J. A. R. *O papel do Fomentar no processo de estruturação industrial em Goiás (1984-1999)*. Dissertação de mestrado. Instituto de Economia-UFU. Uberlândia, 2001.

PIRES, J. S. *As implicações do processo de modernização conservadora na estrutura e nas atividades agropecuárias da região centro-sul de Goiás*. Tese de doutorado. Instituto de Economia-UFU. Uberlândia, 2008.

PRADO, S.; CAVALCANTI, E.G. *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp; Brasília: IPEA, 2000.

Silva. A. M.-A. et al. *Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI*. Texto para discussão No. 1889. IPEA. Brasília, 2013.

VIEIRA, D.J. *Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil*. Tese de doutorado. Instituto de Economia-UNICAMP. Campinas, 2000.

WELLS J.R.; ALLEN, N.J. Tax Holiday to attract foreign direct investment: lessons from two experiments. In: WELLS J.R., L.T. et al. *Using tax incentives to compete for foreign investment*. Occasional Paper No. 15. Washington: International Finance Corporation, The World Bank, 2001.

Recebido em 05.03.15

Aprovado em 17.06.16