I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro; Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020..

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-033-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

Não poderíamos deixar de ressaltar, quando da realização do evento, do ineditismo do contexto brasileiro diante da crise sanitária causada pelo denominado novo corona vírus. Isto obviamente trouxe repercussões na própria realização do encontro - outrora construído para ser presencial - e convertido, com um trabalho e destemor ímpar de toda equipe do CONPEDI, em virtual. Imaginava-se, quiçá, com uma certa preocupação, qual seria o resultado desta transformação do mundo físico para o cenário da web. O desfecho sabemos, um sucesso memorável que servirá de uma grande lição para todos nós e será, seguramente, uma referência histórica para os vindouros eventos. A virtualização chegou para ficar; entretanto, no futuro será opcionais e coadjuvantes dos presenciais uma vez que o contato humano foi, é e sempre será insubstituível. Mas o aprendizado ainda está sendo assimilado e se revela como um grande indutor na evolução dos eventos do CONPEDI. Neste GT de Direito Tribuário e Financeiro, nos impressionou o engajamento, a despeito de dificuldades momentâneas, sejam técnicas ou mesmo de de adequação às novas ferramentas de reunião remota, de todos os participantes quando de sua apresentação e, mesmo quando dos debates. Afigura-se que a conjuntura econômico-social brasileira, com a expansão do gasto público, em várias vertentes conjugada com brusca redução da receita tributária de todos os entes da federação, seja pelo choque de oferta, por conta do fechamento de vários setores da economia nacional, seja pelo choque de demanda, por conta do isolamento social e queda de renda, obrigou-nos à uma árdua reflexão sobre os caminhos a seguir, abrangendo o papel do Estado, com enfoque especial aos gastos com a saúde; reforma tributária, cuja formulação sofrerá necessariamente alterações, sobretudo considerada a premência de novas fontes de recurso; redução ou aumento de gastos públicos para reduzir o impacto da crise econômica sobre os mais impactados ou mesmo para catalizar os valores atores econômicos, etc. Parabéns a todos os participantes e, com resiliência e ´coragem, esperemos novos e melhores tempos para nosso querido Brasil.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dra. Maria De Fatima Ribeiro - Universidade de Marilia

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: O artigo intitulado “Um panorama brasileiro da política de negociação de tratados em matéria tributária rumo à implementação do Projeto BEPS” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Universidade de Marília - UNIMAR, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O ESTADO DE GOIÁS E O FOMENTO DA ECONOMIA: O CONTRAPONTO ENTRE OS GASTOS PÚBLICOS DIRETOS E INDIRETOS

THE STATE OF GOIÁS AND THE PROMOTION OF THE ECONOMY: THE COUNTERPOINT BETWEEN DIRECT AND INDIRECT PUBLIC EXPENDITURE

Mateus Rocha de Lisbôa
Leonardo Buissa Freitas

Resumo

O presente estudo abordará a questão relativa aos gastos públicos direitos e indiretos, bem como a opção realizada pelo Estado de Goiás nos últimos anos para o fomento de sua economia. Para tanto, serão traçados conceitos atinentes à economia, em especial às ideias do liberalismo, keynesianismo e estruturalismo. Em seguida, serão abordados as duas modalidades de fomento econômico assumidas pelo Estado: por meio de gastos públicos diretos (as subvenções econômicas) e gastos públicos indiretos (a renúncia fiscal). Em seguida, analisar-se-á estatisticamente o comportamento quanto ao fomento da economia por parte do Estado de Goiás nos últimos anos.

Palavras-chave: Gastos públicos, Subvenções econômicas, Renúncia fiscal

Abstract/Resumen/Résumé

This study will address the issue of direct and indirect public spending, as well as the option made by the State of Goiás in recent years to boost its economy. For that, concepts related to the economy will be outlined, especially the ideas of liberalism, Keynesianism and structuralism. Then, the two types of economic development undertaken by the State will be addressed: through direct public spending (economic subsidies) and indirect public spending (tax waiver). Then, the behavior of the State of Goiás in the past few years will be statistically analyzed.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public spending, Economic grants, Tax waiver

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo concentrar-se-á na análise da atuação do Estado de Goiás na economia, pautando-se, prioritariamente, na distinção e na comparação entre o duplo comportamento que o ente estatal pode apresentar na seara econômica, qual seja, a atuação direta por meio de investimentos e gastos públicos diretos e a atuação indutora, materializada a partir de gastos indiretos, isto é, a concessão de incentivos fiscais.

Dessa forma, o estudo ora empreendido será voltado para análise dos gastos públicos diretos e indiretos do Estado de Goiás, recorrendo, para tanto, ao período compreendido nos últimos 8 (oito) anos – de fevereiro de 2012 a junho de 2019, extraindo, dessa forma, todas as informações fornecidas pelo Portal da Transparência do Estado de Goiás relativamente às subvenções econômicas.

Nesse sentido, manifesta-se como objetivo principal desta pesquisa a constatação de possível mudança no comportamento do Estado de Goiás quanto ao setor econômico, que teria se processado na última década através de provável aumento proporcional das despesas públicas indiretas em comparação com os gastos públicos diretos.

Ademais, apresentam-se também como objetivos específicos deste artigo a análise dos modelos de intervenção estatal na economia, desde comportamento de natureza mais ativa através de investimentos diretos por parte do ente estatal até a posição mais neutra do Estado, nas hipóteses de comportamento indutor.

Ainda, constata-se a compreensão das distinções entre gastos diretos, nas hipóteses em que o Estado empreende investimentos públicos, e gastos indiretos, caracterizados pelas subvenções indiretas, incentivos fiscais e renúncias de receitas, como segundo objetivo específico a ser alcançado com este estudo.

Por fim, como terceiro objetivo específico indica-se a análise do montante das despesas públicas do Estado de Goiás nos últimos 8 (oito) anos, a partir de classificação em gastos diretos e gastos indiretos.

Para a concretização das propostas levantadas, empreender-se-á revisão de literatura para compreensão dos conceitos atinentes aos modelos de intervenção estatal na economia, bem como aos referentes aos gastos diretos e indiretos. Por fim, utilizar-se-á métodos de estatística descritiva para análise da atuação do Estado de Goiás na economia nos últimos 8 (oito) anos.

Dessa maneira, compreende-se de fundamental importância a análise de dados empíricos que expressam o comportamento estatal no âmbito econômico, dentro do atual

contexto de crise financeiro-orçamentária dos entes federados, que determina a necessidade de escolhas criteriosas das despesas públicas que serão realizadas.

2. OS MODELOS DE INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA

Para que seja possível a posterior compreensão teórica da atuação do Estado de Goiás na economia se faz necessária a análise dos conceitos primordiais relativos os modelos de intervenção estatal nesse âmbito, de modo que o presente estudo se construa a partir das bases teóricas que consolidam o estado da arte no atual contexto mundial.

De antemão, deve-se indicar que a relação que se processa entre Estado e economia pode ser analisada, desde os primórdios da Humanidade, a partir do grau de intensidade com que aquele atua ou interfere neste setor, tendo em vista que, na prática, os modelos econômicos ideais comportam-se como mero arcabouço teórico e ideológico, já que em qualquer fase que se analise da história, inexiste período no qual constata-se a exclusiva consolidação de um modelo paradigmático de atuação do Estado na economia.

Nesse mesmo sentido, conforme aponta literatura atualizada dos estudos econômicos, não existe modelo econômico ideal, pronto e acabado a ser aplicado em qualquer espaço e tempo da Humanidade (NEVES e SANTANA, 2017, p. 337). Os motivos disso são os mais diversos aspectos, desde a diferença cultural, geográfica, ética e de acesso a recursos naturais até mesmo o comportamento dos povos e sua relação com o poder soberano.

Portanto, indubitável que não há a incidência de modelos econômicos puros, de modo integral em dado espaço geográfico e dentro de determinado tempo específico, bem como inexiste modelos ideais do ponto de vista teórico, devendo todos serem analisados de maneira relativa às peculiaridades ínsitas a cada local.

Urge empreender desde agora tal aspecto do estudo relativo à intervenção do Estado na economia para ressaltar que o artigo ora elaborado não possui a pretensão de defender a maior ou menos atuação estatal na economia, mas simplesmente analisar como vem se processando o comportamento do Estado de Goiás nos últimos 8 (oito) anos, para que seja possível, a partir daí, compreender de maneira crítica aspectos relativos à eficiência do ente federado no trato econômico.

De modo contrário não poderia ser, porque, com base na crítica contemporânea dos estudos socioeconômicos, os motivos que corroboram para o fracasso de determinada nação não advêm de teorias sociais ou econômicas, nem da tentativa de implementação de certos modelos, mas sim, em virtude da existência de instituições econômicas extrativistas, que

impedem as pessoas de investirem e prosperem, tendo em vista o controle do poder por parte dos beneficiários do extrativismo (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p. 289).

Feitas essas considerações iniciais, se passa agora à abordagem dos principais modelos de atuação estatal na economia, ponderando-se que foram escolhidos três arquétipos que mais se relacionam com a atual realidade global e brasileira, conforme se constata da disciplina jurídica constitucional e dos fatos que permeiam as relações globalizadas.

Assim sendo, os modelos econômicos ora em estudo são o liberalismo, o estruturalismo e o keynesianismo, caracterizados, a grosso modo, como concepções teóricas nas quais a atuação estatal varia de menor para maior intensidade, respectivamente.

O liberalismo econômico, que possui em Adam Smith seu pensador central, assenta-se na tese de existência de leis de mercado que autorregulam a economia, emergindo, assim, suposto equilíbrio e tornando desnecessária a atuação estatal para regular tal setor (OLIVEIRA, 2011, p. 3). O substrato fundamental de tal tese remete ao conceito de concorrência, primordial para que o equilíbrio do mercado exista, regulando, dessa maneira, os preços, a procura e a oferta das mercadorias em circulação.

Dessa forma, a interferência do Estado no modelo liberal será reduzida, comportando-se apenas nas hipóteses necessárias para assegurar as condições primordiais para atuação autônoma e independente da sociedade e da economia, já que o desenvolvimento, para essa corrente, adviria das próprias leis naturais do mercado (BARBIERI e RIBEIRO, 2012, p.2).

Historicamente, o modelo liberal remonta aos séculos XVIII e XIX, nos primórdios do sistema capitalista hoje vigente. Naturalmente, tal modelo sofreu profundas alterações, em especial ao longo do século XX, do qual emergiu, dentre outros, os modelos keynesiano e estruturalista que serão analisados posteriormente. Por ora, cabe ressaltar o ressurgimento dos ideias liberais a partir do final do século XX e início do século XXI (CORREIA, 2010, p. 16), constatados por meio das alterações na ordem até então vigente, em especial com relação ao limite de gastos públicos, a menor restrição a atuação das instituições financeiras, à liberalização do comércio exterior, à eliminação de restrições ao capital estrangeiro, às privatizações e às desregulações trabalhistas e econômicas.

Portanto, o modelo liberal, o qual apregoa a menor participação do Estado na atividade econômica, remonta aos primórdios do sistema capitalista, entrando em crise no século passado mas retomando sua força no final do século XX e início do século XXI, dessa vez, por meio do modelo compreendido como neoliberal.

De maneira antitética dentro do sistema capitalista, surge o arquétipo keynesiano, no contexto de crise do sistema liberal ao longo do século XX. O keynesianismo sustenta-se sobre

a ideia de maior intervenção estatal no setor econômico, como principal alternativa para que fosse alcançada dinâmica mais estável do sistema capitalista (FERRARI FILHO e TERRA, 2011, p. 272).

Dessa maneira, a proposta keynesiana se opõe ao sistema liberal justamente em razão da maior intervenção estatal na economia, contrariando frontalmente o ideal básico desta corrente capitalista, pautada na ideia de que as leis de mercado seriam suficientes para trazer prosperidade econômica para determinada nação.

Cabe ressaltar, por ora, que a principal intervenção estatal na economia ocorreria por meio da política fiscal, tanto relativamente à administração dos gastos públicos, quanto à política de tributação que age diretamente sobre o consumo e a demanda da sociedade. Com relação à tributação, o keynesianismo apregoa a redistribuição de renda por meio de tributos proporcionais à capacidade contributiva; já sobre a administração dos gastos públicos, o keynesianismo concentra-se no aumento do tamanho do Estado, angariando recursos para prestação de serviços para a sociedade (FERRARI FILHO e TERRA, 2011, p. 287).

Constata-se, portanto, os principais traços distintivos entre o liberalismo e o keynesianismo, destacando-se, em especial, a atuação do Estado frente à economia: de posição passiva e neutra no primeiro caso, para o intervencionismo marcante do segundo.

Todavia, não se pode olvidar que ambas as correntes constituem propostas inseridas dentro do sistema capitalista, de modo que o keynesianismo em momento algum almeja a possibilidade de substituição dos agentes privados pelo Estado. Ao contrário, este atuará, para tal corrente, apenas de modo complementar e auxiliar, sendo tido como fundamental para o funcionamento da atividade privada, mantendo, assim, aspectos como o individualismo, a eficiência e as decisões descentralizadas comuns aos agentes privados (PEREIRA e ALMEIDA, 2010, p. 11).

Apresentadas as duas correntes econômicas antagônicas dentro do sistema capitalistas, cabe agora mencionar terceiro modelo que logrou destaque ao longo das décadas de 50 e 60 nas ciências econômicas, em especial nos países subdesenvolvidos da América Latina, como contraponto às correntes tradicionais do momento (OLIVEIRA, 2011, p. 6).

A escola estruturalista critica a visão da época que colocava as causas do subdesenvolvimento dos países latino-americanos na falta de recursos e na escolha indevida de políticas econômicas (OLIVEIRA, 2011, p. 6), criando os conceitos de centro e periferia, realçando as desigualdades históricas que foram sendo construídas e enriquecendo as análises da complexa realidade socioeconômica dos países das América do Sul e Central.

Como perspectivas apresentadas para mencionada realidade latino-americana, o estruturalismo lança mão da economia do desenvolvimentismo, a qual supera as correntes liberais a partir do momento em que eleva o ente estatal para posição central de decisão dos aspectos econômicos do país, demonstrando, assim, notaria descrença na ideia de que o mercado traria o desenvolvimento para a América Latina por si só.

Ademais, outro aspecto de destaque na corrente estruturalista é a questão da industrialização dos países periféricos do continente americano, sendo ponto em comum entre os teóricos dessa escola (Raúl Prebisch, Hirschman e Celso Furtado) a necessidade de desenvolver o setor industrial para que as distorções entre centro e periferia pudessem ser combatidas (OLIVEIRA, 2011, p. 8).

Por fim, deve-se pontuar que a Constituição Federal de 1988 manifesta traços ecléticos dos modelos econômicos ora indicados, não estando assentada em um único ideal exclusivo. Assim sendo, agrega ideias liberais, tais como a propriedade privada, a livre concorrência e a restrição à atuação estatal direta na economia; valores da corrente estruturalista (função regulatória e normativa do Estado na atividade econômica); e conceitos keynesianos, no caso, a busca pelo pleno emprego, a prestação de serviços públicos pelo Estado e as atividades econômicas desenvolvidas sob monopólio estatal (BRASIL, 1988).

3. GASTOS DIRETOS (INVESTIMENTOS) E GASTOS INDIRETOS (INCENTIVOS FISCAIS)

Conforme restou demonstrado no tópico anterior, os diversos modelos econômicos do sistema capitalista divergem entre si com relação ao aspecto de nível de intervencionismo estatal na economia, variando de maior intensidade na corrente keynesiana, passando pelo desenvolvimentismo do estruturalismo e alcançando menor grau de intervenção estatal no liberalismo.

Ainda, a Constituição Federal de 1988, de natureza eclética e heterodoxa, congrega ideais e valores de ambas as correntes, nos moldes dos seus mencionados artigos 170 a 177. Dessa maneira, os entes das três esferas administrativas da Federação brasileira possuem amplo e diversificado aparato jurídico constitucionalmente assegurado para elaboração e construção das políticas econômicas que serão implementadas em seus respectivos territórios.

Nesse contexto, urge destacar, por ora, segundo a doutrina jurídica e econômica especializada na questão, aspectos relativos aos gastos públicos enquanto manifestação da relação existente entre Estado e economia.

Dessa maneira, Thomas Piketty ressalta a questão da dívida pública, indicando, a princípio, as duas formas essenciais que o Estado possui para financiar suas despesas, quais sejam, por meio da tributação e através da realização de dívidas (PIKETTY, 2014, p. 526), destacando a marca do século XXI: o endividamento crescente dos Estados, inclusive dos mais ricos. Tal aspecto será abordado novamente a seguir.

Por ora, cabe ressaltar que o debate acerca dos gastos públicos tem sua relevância cada vez mais em destaque na medida em que se experimenta crescente aumento da tutela de direitos aos cidadãos, o que, consequentemente, demanda maior gasto público para a efetivação dos direitos que vão sendo garantidos pelas leis e pela Constituição Federal.

Conforme estudo de Holmes e Sustein, pouco valor possuem os direitos positivados se inexiste recursos suficientes para torná-los efetivos (HOLMES e SUSTEIN, 1999, p. 20), no contexto inserido dentro do debate dos custos que os direitos possuem.

Portanto, para que o ente estatal possa efetivar e concretizar os direitos juridicamente assegurados aos seus cidadãos, deverá lançar mão de gastos públicos, os quais poderão ser realizados através de duas modalidades distintas: os gastos públicos diretos, tidos como despesas públicas e compreendendo as despesas correntes (de custeio e transferências correntes) e as de capital (investimentos, inversões financeiras e transferência de capital) (BRASIL, 1964); e os gastos públicos indiretos, que se operam no campo das receitas públicas, consistindo em renúncias fiscais.

De todas as mencionadas modalidades de gastos públicos, duas delas apresentam como ponto em comum a relação direta entre Estado e agentes privados, diferenciando-se apenas quanto à forma que tal relação se processa. Assim, as subvenções econômicas, espécies de transferências correntes e uma das modalidades de despesas correntes, e a renúncia fiscal apresentam-se como alternativas estatais para o fomento da economia a partir do estímulo direto concedido a agentes privados.

Nesse contexto, o objetivo do presente estudo consiste justamente em mensurar, com relação ao Estado de Goiás nos últimos anos, as duas modalidades distintas de gasto público voltados para o fomento da economia: a) os gastos diretos, compreendendo as subvenções econômicas; e b) os gastos indiretos, consistindo nas renúncias fiscais apontadas acima.

Realizado o importante recorte temático acima indicado, adentra-se, agora, na análise pormenorizada dos mecanismos atinentes às duas modalidades de gastos públicos, para que seja possível, então, compreender como vem se processando a atuação do Estado de Goiás nos últimos anos nessa seara.

Acerca dos gastos públicos, Thomas Piketty pondera que os países no século XXI vivenciam elevado endividamento público, com montante em nível que somente se fora constatado pela última vez no pós Segunda Guerra Mundial (PIKETTY, 2014, p. 526), atingindo, nos países ricos, cerca de 90% do PIB nacional de cada Estado.

Em virtude da complexidade que o tema assume, não sendo objeto da presente pesquisa apurar os motivos do elevado endividamento público, pondera-se que, dentre os diversos fatores existentes, o gasto público consiste em um dos elementos que corroboram para a existência desse cenário.

Isso porque, o gasto público, a grosso modo, será financiado através de tributos ou por meio de endividamento. Com relação à atuação do Estado no fomento dos atores privados, essa se processará nos mesmos moldes: por meio de gastos públicos diretos, isto é, subvenções econômicas, caracterizadas pela natureza de despesa corrente (elevando, assim, o endividamento estatal), ou mediante gastos indiretos, que atuam sobre a tributação, na medida em que concedem incentivos fiscais para os agentes econômicos.

Nesse aspecto, deve-se empreender, na prática, a distinção entre subvenções econômicas e a renúncia fiscal, enquanto espécies, respectivamente, de gastos direitos e indiretos (BUISSA, 2016, p. 184). No primeiro caso, o Estado atuará através de incentivos financeiros e creditícios, os quais constarão do orçamento como despesas, já que o ente estatal estará repassando parte de seu patrimônio para o agente privado.

Já os gastos indiretos se processam por meio das renúncias de receita, não consistindo propriamente em despesas, constando, por isso, no campo das receitas do orçamento público, já que, nesse caso, o Estado estará renunciando à parte da carga tributária que deveria receber como forma de indução do setor privado.

Tratando a respeito dos incentivos fiscais, Lucas Bevilacqua ressalta a natureza de norma tributária indutora, na medida em que consiste em preceito prescritivo dotado de menor carga cogente (BEVILACQUA, 2013, p. 50), visto que a sanção é substituída pela indução, isto é, pelo convite, pelo oferecimento de incentivos na hipótese de atendimento da norma tributária.

O aspecto ontológico justificador dos incentivos fiscais encontra-se, conforme José Anijar Fragoso Rei, na busca pela efetivação de direitos fundamentais, na medida em que se utiliza da norma tributária para melhoria da qualidade de vida e da distribuição de recursos, bem como no desenvolvimento nacional, centrado não apenas no aspecto econômico, mas também relativo aos direitos fundamentais, às liberdades e as capacidades dos cidadãos (REI, 2017, p. 113).

Outro aspecto pertencente aos incentivos fiscais consiste no combate às desigualdades regionais que, tema abordado por Gurgel de Faria em sua obra que destaca a latente diferença socioeconômica entre as regiões brasileiras (FARIA, 2010, p. 161), sendo as normas tributárias indutoras uma alternativa para tanto.

Em razão da natureza distinta de cada uma dessas modalidades de atuação estatal na economia, os efeitos experimentados pela adoção de uma ou outra alternativa serão consideráveis, devendo-se analisar, por isso, quais as vantagens e desvantagens de cada uma dessas opções.

Conforme apontado no estudo de Leonardo Buíssa (BUISSA, 2016, p. 185), a concessão de incentivos fiscais possuem três aspectos positivos: a impulsão da participação de agentes privados em programas sociais; a maior simplicidade na instituição dos incentivos fiscais em detrimento da concessão de subvenções econômicas; a maior atração dos agentes privados por meio da alternativa indutora, frente ao gasto direto; e os melhores rendimentos encontrados pelas atividades empresariais no tocantes aos incentivos fiscais.

Por outro lado, o mesmo autor indica quatro justificativas desfavoráveis referente aos gastos indiretos (BUISSA, 2016, p. 188): o efeito carona, que relaciona-se com o ganho extraordinário do contribuinte que já iria adotar determinada conduta, ainda que inexistente a renúncia fiscal; a possível alocação desigual de recursos, favorecendo classes mais abastadas; o não reconhecimento dos beneficiários, nem do montante exato da renúncia fiscal; e a necessidade de elevação das alíquotas dos tributos objeto de incentivo fiscal, dada a redução da base de contribuintes, o que pode gerar, a longa prazo, erosão arrecadatória.

Portanto, destacado os aspectos principais aspectos que distinguem os gastos públicos diretos, materializados nas subvenções econômicas, e os indiretos, centrados nas renúncias fiscais, indicando também os argumentos favoráveis e contrários a cada uma dessas modalidades de intervenção estatal na economia, se passa agora a analisar diretamente como vem sendo a realização do gasto público de fomento do Estado de Goiás nos últimos anos.

4. ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS NA ECONOMIA NA ÚLTIMA DÉCADA

A questão da dívida pública nas últimas décadas assume cada vez maior destaque no Direito Público, tendo em vista o crescente endividamento pelo qual os entes estatais vêm experimentando. A causa disso, nos dizeres de Thomas Piketty, relaciona-se com a divisão das riquezas: “Isso mostra como a questão da dívida pública diz respeito à divisão de riqueza, em

particular entre os atores públicos e privados, e não apenas ao nível absoluto de riqueza. O mundo rico é rico; são seus Estados que são pobres" (PIKETTY, 2014, p. 526).

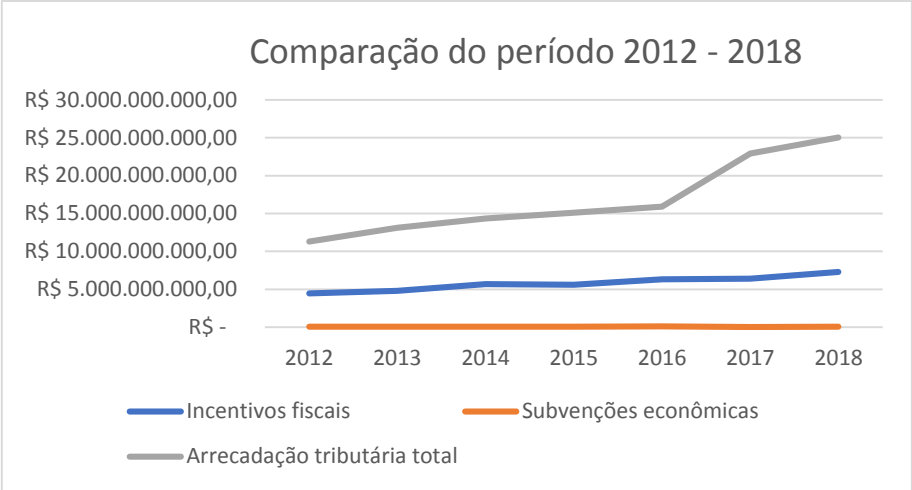
Portanto, urge cada vez mais elevar a atenção com os gastos públicos, buscando sempre a eficiência nesse aspecto, conduzindo à maior efetividade dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico por meio de políticas públicas efetivas e concretizadoras. Para isso, as escolhas devem ser pautadas na busca pela maior efetividade com os menores custos.

Nesse cenário, a questão da atividade de fomento estatal manifesta-se de suma importância. O Estado de Goiás, bem como os demais entes federados brasileiros, enfrentam dificuldades financeiras nos últimos anos. No entanto, o investimento no setor no privado, ainda que diminua, não pode ser interrompido, sob pena de total colapso da economia goiana.

Por isso, devem ser traçadas análises criteriosas dos gastos públicos diretos e indiretos realizados pelo Estado de Goiás nos últimos anos, de modo que se possa aferir qual alternativa mais efetiva e qual maneira de fomento ao setor privado o ente federado em questão poderá adotar para o futuro, caracterizando a conduta ativa e coordenadora do Estado no contexto de política de desenvolvimento nacional (BERCOVICI, 2006, p. 161).

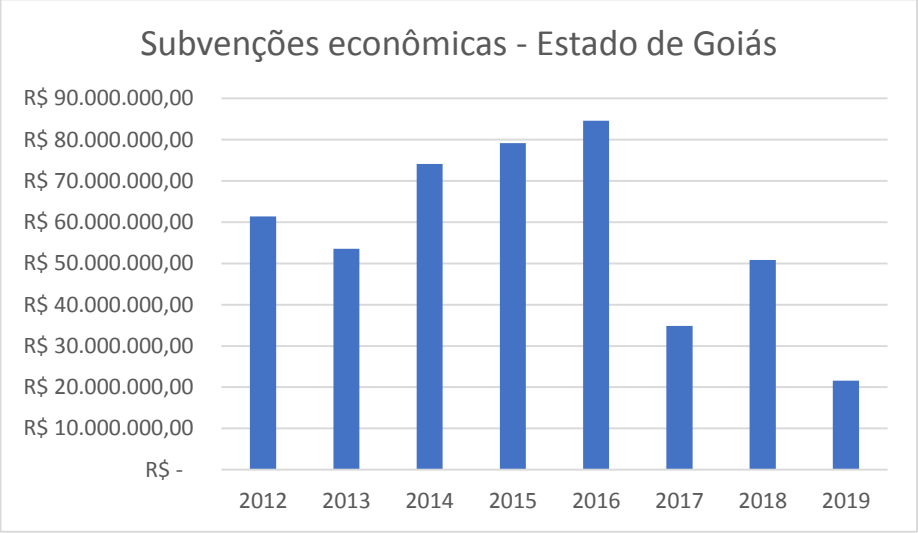
Dessa maneira, comparando o montante fiscal renunciado pelo Estado de Goiás nos últimos anos a título de incentivos de ICMS com as subvenções econômicas concedidas pelo ente federado no mesmo período frente ao total tributário arrecadado, constata-se a considerável discrepância nos valores referentes aos primeiros indicadores.

Tal comparação, abaixo delineada pelo gráfico 1 (GOIÁS, 2019), indica que os incentivos fiscais de ICMS (R$ 43.713.573.165,44 – quarenta e três bilhões, setecentos e treze milhões, quinhentos e setenta e três mil, cento e sessenta e cinco reais e quarenta e quatro centavos) remontam a montante que corresponde a cerca de um terço do total tributário arrecadado no período analisado (R$ 127.285.834.364,03 – cento e vinte e sete bilhões, duzentos e oitenta e cinco milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, trezentos e sessenta e quatro reais e três centavos). Em contrapartida, o montante de subvenções econômicas concedidas pelo Estado de Goiás corresponderam a R$ 398.689.329,96 (trezentos e noventa e oito milhões, sessenta e oitenta e nove mil, trezentos e vinte e nove reais e noventa e seis centavos), total que representa menos de 1% dos incentivos fiscais.



O gráfico acima demonstra de maneira clara a escolha feita pelo Estado de Goiás com relação ao fomento de sua economia: os incentivos fiscais, em detrimento da subvenção econômica, consagrando, assim, os gastos públicos indiretos.

Analisando em separado cada uma das modalidades de fomento na economia, constata-se que as subvenções econômicas atingiram ápice no ano de 2016, quando foram concedidos R$ 84.595.697,72 (oitenta e quatro milhões, quinhentos e noventa e cinco mil, seiscentos e noventa e sete reais e setenta e dois centavos) (GOIÁS, 2019):



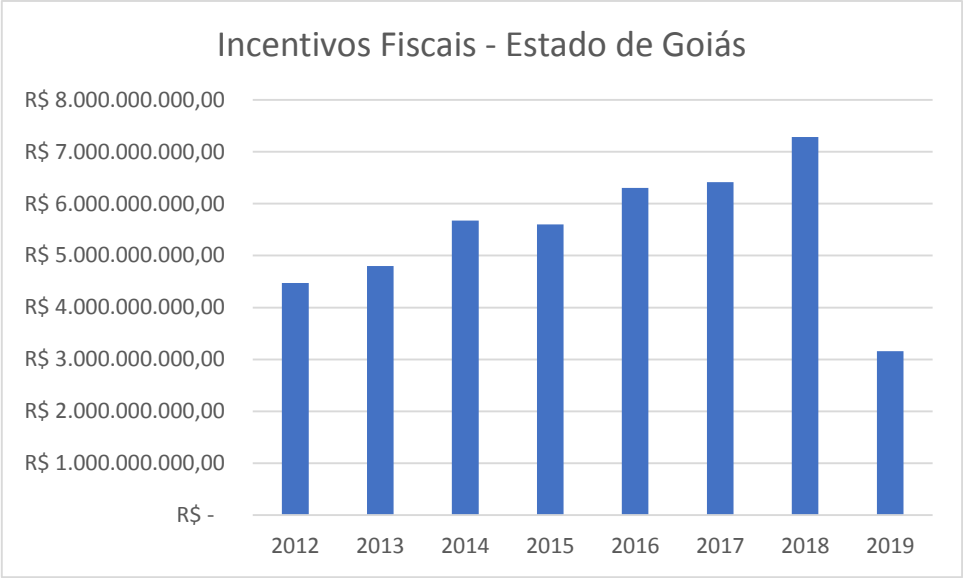
Ainda, cabe destacar um aspecto crucial e de considerável relevância com relação às subvenções econômicas: sua natureza irregular e inconstante, o que demonstra maior ausência de segurança para o setor privado, que não está assegurado pela concessão da subvenção como está nas hipóteses de incentivo fiscal. Explica-se.

Conforme restará demonstrado nos gráficos a seguir expostos, a arrecadação tributária no Estado de Goiás apenas cresceu no período em análise, bem como a renúncia fiscal. Ao contrário, as subvenções econômicas apresentaram queda abrupta no ano de 2017 (R$ 34.860.487,16 – trinta e quatro milhões, oitocentos e sessenta mil, quatrocentos e oitenta e sete reais e dezesseis centavos), se comparado com o ano de 2016 (R$ 84.595.697,72 - oitenta e quatro milhões, quinhentos e noventa e cinco mil, seiscentos e noventa e sete reais e setenta e dois centavos), mantendo patamar consideravelmente menor no ano de 2018 (R$ 50.840.154,94 – cinquenta milhões, oitocentos e quarenta mil, cento e cinquenta e quatro reais e noventa e quatro reais). Tal queda já fora experimentada também em anos anteriores, como em 2012 (R$ 61.424.098,05 – sessenta e um milhões, quatrocentos e vinte e quatro mil, noventa e oito reais e cinco centavos) e em 2013 (R$ 53.580.834,06 – cinquenta e três milhões, quinhentos e oitenta mil, oitocentos e trinta e quatro reais e seis centavos).

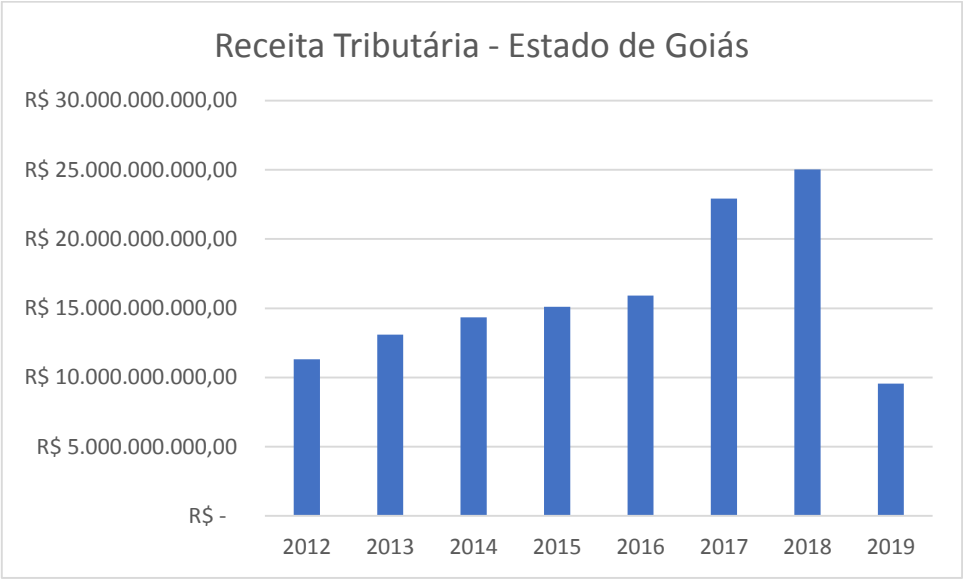
Tal constatação demonstra a falta de compromisso público do Estado de Goiás com essa modalidade de fomento, sendo uma política econômica inconstante e consideravelmente passível de influências políticas, o que resulta, em conseguinte, na ausência de segurança para o setor privado que necessita do apoio estatal para o investimento na economia goiana.

Em contraparte, quando se analisa a renúncia fiscal goiana nos últimos anos, constata-se que o montante relativo a essa categoria apenas aumentou, manifestando reta crescente com relação aos incentivos fiscais. Disso resulta, dentre outros fatores, pela existência de mais mecanismos vinculantes dos incentivos fiscais se comparados com as subvenções econômicas, tais como as leis instituidoras dos programas de benefício de ICMS e os Termos de Acordo de Regime Especial (TARE) celebrados pelos particulares e pelo governo estadual. A consequência disso é a impossibilidade de o Estado de Goiás simplesmente optar por diminuir a renúncia fiscal empreendida, ao contrário das subvenções econômicas, que não possuem tamanho aparato vinculante.

Além disso, conforme se extrai do gráfico 1 apresentado acima, observa-se que o montante de renúncia de receita empreendido pelo Estado de Goiás representa parcela considerável da arrecadação tributária total, o que requer atenção e análise detida, de modo que seja possível perquirir se existe contrapartida social, econômica e atendimento dos objetivos previstos nas leis instituidoras dos incentivos fiscais. No entanto, tal exercício não compete ao presente artigo, que busca aproximar e comparar os gastos públicos diretos e indiretos pelo Estado de Goiás, de modo que seja possível compreender o atual cenário e traçar possíveis novos caminhos a serem seguidos (GOIÁS, 2019):



Apresentando também reta crescente nos últimos anos encontra-se a arrecadação tributária do Estado de Goiás dentro do período analisado, conforme demonstrado no gráfico 4 abaixo indicado (GOIÁS, 2019):



Assim sendo, nos termos do exposto acima, observa-se que o crescimento da arrecadação tributária experimentada pelo Estado de Goiás nos últimos anos é acompanhado do aumento da renúncia fiscal concomitantemente. E de modo diverso não poderia ser, tendo em vista que o crescimento de receita tributária é devida, primordialmente, à elevação de recolhimento de ICMS, tributo passível das principais políticas de incentivo fiscal adotadas

pelo Estado de Goiás: o programa Fomentar (Lei Estadual n. 9.489/1984) e o programa Produzir (Lei Estadual n. 13.591/2000).

Dessa forma, é possível concluir que a opção feita pelo Estado de Goiás quanto ao fomento de sua economia é claramente demonstrada, relegando o instituto da subvenção econômica e lançando mão intensamente dos incentivos fiscais, a ponto de tal modalidade fomentadora corresponder a cerca de um terço do total tributário arrecadado pelo mencionado ente federado ora em estudo.

5. CONCLUSÕES

O presente estudo logrou êxito quanto ao problema proposto, tendo encontrado, de maneira estatisticamente comprovada, a resposta com relação à modalidade de fomento econômico adotado pelo Estado de Goiás nos últimos anos, no caso, os gastos públicos indiretos, melhor tratados como incentivos fiscais, que se operam no campo da receita estadual, já que atua por meio da concessão de benefícios, tais como isenções e créditos outorgados, que impedem o maior recolhimento tributário por parte do Estado.

As subvenções econômicas, diante dos gastos públicos indiretos, representam muito pouco, não chegando a atingir nem mesmo 1% (um por cento) do total de renúncia fiscal experimentada pelo Estado de Goiás no período. Dessa forma, é notória a opção dos governos estaduais goianos em utilizar o mecanismo dos benefícios tributários em detrimento das subvenções.

Na visão macro da economia goiana, observa-se que, de fato, a arrecadação tributária vem crescendo nos últimos anos, bem como, consequentemente, a renúncia fiscal, sendo assim, capaz de se afirmar a existência de traços de correlação entre ambos os índices, a despeito de não ser possível inferir possível relação de causalidade entre cada um deles, isto é, se o crescimento arrecadatório do Estado resulta da prática intensa de incentivos fiscais.

Ademais, deve-se pontuar também que a pouca utilização de subvenções econômicas afastam o Estado de Goiás de possível controle do montante destinado ao fomento, tendo em vista que a mera concessão de incentivos fiscais permite ao agente privado realizar as escolhas referentes ao total concedido de benefício conforme suas necessidades empresariais.

Ao contrário, as subvenções econômicas podem exigir maiores contrapartidas e vinculações das dotações realizadas, fazendo assim com que o Estado tenha maior controle do

montante destinado ao fomento, podendo, dessa forma, transformar tal valor em garantias e melhorias sociais de maneira mais efetiva e eficiente.

De todo modo, observa-se que o comportamento do Estado de Goiás revela manifesta natureza estruturalista, na medida em que aproxima a função estatal do controle e regulação do mercado, em contraponto à abstenção pura do liberalismo, mas, ao mesmo tempo, sem consistir em prática direta na economia, o que demonstraria maior feição ao sistema keynesiano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – A origem do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-245.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais do TCU.

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

ARAUJO, Eduardo Santos. Avaliação dos Programas de Incentivos Fiscais do Estado de Goiás entre 2000 e 2013. Economia-Ensaios, v. 30, n. 2, p. 65-87, 2016.

ANDERSON, George. Federalismo – uma introdução. 1 ed. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros e GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs). Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. 1ª ed., 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 74-107.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.

BARBIERI, Jerri Adriani; RIBEIRO, Daniela Menengoti. A intervenção do Estado na economia e o comprometimento com desenvolvimento humano através da promoção das políticas sociais. *In*: XXI Congresso Nacional do CONPEDI, 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/publicacao/livro.php?gt=82. Acesso em: 24 mar. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Relatório Final da Pesquisa "Projeto Pensando o Direito: Federalismo no Brasil: limites da competência administrativa e legislativa". Convênio Mackenzie/PNUD/SAL-MJ. São Paulo: 2007.

BEVILACQUA, Lucas. Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BRANDÃO JUNIOR, Salvador Cândido. Federalismo e ICMS – Estados-Membros em "Guerra Fiscal". 1 ed. São Paulo, Quartier Latin, 2014.

BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 17 de março de 1964.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU), Acórdão 1205-16. Plenário 14/05/2014.

BUISSA, Leonardo. Tributação sobre o consumo no Estado Federal, indução econômica e integração. Tese de doutorado USP, 2016, p. 182-197.

CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti. Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível". Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 195-208.

CARVALHO, Paulo de Barros. Teoria da Norma Tributária. 5 ed. São Paulo, Quartier Latin, 2009.

CONTI, José Mauricio. Federalismo Fiscal. 1 ed. São Paulo, Editor Manole, 2004.

CORREIA NETO, Celso de Barros. O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no Direito brasileiro. São Paulo: Almedina Brasil, 2014, p. 125-162.

CORREIA, Edmundo Pereira. A intervenção do Estado na economia. Monografia (Especialização em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2010.
ELALI, André. O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Sistema Tributário Nacional. 1 ed. São Paulo, MP Editora, 2005.
FARIA, Luiz Alberto Gurgel. A extrafiscalidade e a concretização do princípio da redução das desigualdades regionais. 1 ed. São Paulo, Quartier Latin, 2010.
FERRARI FILHO, Fernando; TERRA, Fábio. As disfunções do capitalismo na visão de Keynes e suas proposições reformistas. Revista Econômica Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 271-295, mai-ago/2011
PEREIRA, Leandro Ramos; ALMEIDA, Rodrigo Bonecini. A Utopia Keynesiana: os princípios políticos e econômicos de John Maynard Keynes. *In*: 38° Encontro Nacional de Economia, 2010, Salvador. Disponível: https://en.anpec.org.br/previous-editions.php?r=encontro-2010. Acesso em: 24 mar. 2020.
FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 34 ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2016.
GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Análise do Censo Fomentar e Produzir. Estudos do IMB. Goiânia, 2014.
GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Cenário Socioeconômico e Ambiental. Estudos do IMB. Goiânia, 2015.
GOIÁS. IMB – Instituto Mauro Borges. Programa Fomentar/Produzir Informações e Análises para o Estado e Microrregiões de Goiás. Estudos do IMB. Goiânia, 2012.
GOIÁS. Lei n. 9.489, de 19 de julho de 1984. Diário Oficial do Estado de Goiás, 31 jul. 1984.
GOIÁS. Lei n. 13.591, de 18 de janeiro de 2000. Diário Oficial do Estado de Goiás, 20 jan. 2000.
GOMES, Emerson César da Silva. O Direito dos Gastos Públicos no Brasil. São Paulo: Almedina, 2013, p. 81-106.
HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass S. The cost of rights. Why liberty depends on taxes. New York/London: WW Norton & Company, 1999.
NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira in Revista Brasileira de Políticas Pública. v. 7, n. 2, p. 331-350, agosto 2017
OLIVEIRA, Eduardo Matos. A intervenção do Estado na economia regulada pela Constituição de 1988 – Uma análise da retórica liberal e uma crítica a partir e além da escola estruturalista. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, IPEA, 2011
PIKETTI, Thomas. O Capital no século XXI. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
Portal da Transparência do Estado de Goiás, 2019. <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/receitas/arrecadacao-estadual>. Acesso em: jul, 2019
REI, José Anijar Fragoso. Benefícios Fiscais de ICMS para a Efetivação de Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
RODRIGUES, Fernando Rocha. História política de Goiás: o governo de Pedro Ludovico Teixeira e a dominação tradicional. 2015.
SILVA, Alexandre Rezende. O programa Produzir – Goiás e o impacto na promoção de emprego, renda e arrecadação local. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2018.
SURREY, Stanley S e McDANIEL, Paul R. The tax expendidute concept and the budget reform act of 1974. Boston College Law Review, vol. XVII, n. 5, june 1976, p.679-737.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. In Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico n. 5, mar./ago.2014, p.25-54.