

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVOS FISCAIS EM GOIÁS: UMA ANÁLISE SOBRE A PERSPECTIVA DA GERAÇÃO DE EMPREGOS

Nathalia Cordeiro Laurias<sup>1</sup>

## **Resumo:**

Com o intuito de analisar os programas de incentivos fiscais sob a ótica da geração de empregos, o artigo apresenta uma visão geral sobre estas políticas públicas. A metodologia utilizada foi pesquisa quantitativa por meio de análise descritiva dos saldos de empregos fornecidos pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, com vistas em três municípios goianos específicos: Anápolis, Aparecida de Goiânia e Catalão. Como resultado foi possível observar que o número de empregos gerados tem sido crescentes, porém o número de desligamentos também apresenta esta mesma tendência e chega a ser preocupante.

**Palavras-chave:** Incentivos Fiscais. Políticas Públicas. Emprego.

## **INTRODUÇÃO**

A análise dos incentivos fiscais a cada dia tem se tornado um objeto de análise não só de economistas, mas de sociólogos, advogados, gestores públicos entre outros profissionais. Por se tratar de um assunto contemporâneo e que impacta diretamente na atração ou não de empresas para os Estados tem gerado polêmica quanto a sua eficiência, dividindo opiniões.

Neste sentido observa-se uma corrente de defensores deste tipo específico de política pública, uma vez há aqueles que afirmam que os programas de incentivos fiscais geram desenvolvimento econômico para o Estado. Sendo que há também aqueles que consideram que ao renunciar o recolhimento de parte do ICMS, as indústrias se beneficiam, em contrapartida, tal situação gera ao Estado renúncia fiscal o que prejudica o desenvolvimento econômico do mesmo.

Buscou-se o foco na geração de empregos como parâmetro de análise deste tipo específico de políticas públicas por proporcionar interpretações que vão além do crescimento, abrangendo o desenvolvimento econômico e tocando em uma temática contemporânea: o mundo do trabalho.

No cenário contemporâneo de “Guerra Fiscal” muito se fala em desenvolvimento econômico local e geração de empregos, porém faz-se necessária uma

---

<sup>1</sup> Mestranda em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Goiás (UEG) e Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: [nlaurias@gmail.com](mailto:nlaurias@gmail.com). Contato: (62) 8452-72-05.

análise mais acurada sobre até onde vão as especulações e o que se tem de dados empíricos e análises científicas.

No âmbito da metodologia adotada, houve a utilização de abordagem quantitativa, por meio de método descritivo, ou seja, buscou-se dados vinculados a concessão de incentivos e geração de empregos junto aos órgãos competentes, e procurou-se uma análise descritiva dos três principais municípios beneficiados pelos programas de incentivos fiscais em Goiás: Anápolis, Aparecida de Goiânia e Catalão.

O objetivo deste trabalho é indagar se estes municípios que mais conseguiram atrair empresas para seus domínios de fato conseguiram gerar empregos ou se os mesmos proporcionam benefícios apenas as grandes indústrias que usufruem das benesses do setor público, aumentam sua competitividade, auferindo maior lucro e não dando a contrapartida da geração de empregos.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVOS FISCAIS EM GOIÁS: UMA ANÁLISE SOBRE A PERSPECTIVA DA GERAÇÃO DE EMPREGOS**

A atividade política agrega ações que vão além de simples decisões. Pensando nisso observa-se que são inúmeras as definições para políticas públicas tendo em vista as diversas funções sociais possíveis de serem executadas pelo Estado.

De acordo com Lynn (1980) política pública é o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Aplicando o conceito de Lynn (1980) a este objeto de análise, observa-se que o fato de um Estado promover e fomentar políticas de incentivos fiscais produz efeitos específicos no que tange a desenvolvimento do complexo industrial local.

Outro autor que define políticas públicas trata-se de Peters (1986, p.21) que considera política pública como: “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos”. A definição de Peters (1986) também pode ser aplicada a análise de incentivos fiscais, uma vez que estes são implementados a partir da união das atividades dos governos, tanto no âmbito estadual como municipal e impactam diretamente na vida da população seja por meio da promoção do crescimento ou desenvolvimento econômico local.

Embora os dois autores anteriormente citados sejam importantes definidores de políticas públicas, observa-se na literatura que o conceito mais conhecido de política pública ainda continua sendo de um dos seus grandes fundadores. De acordo com Laswell (1951, p.10) no que tange a definição, as decisões e análises sobre política pública devem se dedicar a responder às questões: “quem ganha o quê, por que e que diferença faz”.

Segundo este autor a necessidade de se indagar quem ganha com as mesmas reafirma a importância da relação entre a ciência política e as políticas públicas. Tendo em vista a temática dos incentivos fiscais, observa-se a necessidade de se pensar quem ganha e o que ganha com os programas de incentivos fiscais em Goiás, bem como o porquê e qual a diferença tanto para os empresários como para a população, no âmbito da geração de empregos.

Neste sentido faz-se necessário o estudo das políticas públicas de emprego, voltado para as tentativas de erradicar ou controlar o desemprego.

Conforme consideram Barbosa e Moretto (1998) as primeiras políticas de proteção social voltadas para o emprego compreendem os anos de 1883 e 1940. Durante este período não existiam o que hoje se chama de políticas de emprego. Buscavam-se ações que visavam combater os efeitos nocivos do desemprego por meio do Estado ou por atuações filantrópicas com o intuito de minimizar os problemas relacionados à violência e prostituição.

De acordo com Azeredo & Ramos (1995) as Políticas de Emprego são:

[...] o conjunto de medidas que atua sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando seu bem-estar, ou sobre o nível de emprego alterando a demanda de forma direta (criação de empregos públicos, por exemplo) ou indireta (formação profissional). (AZEREDO; RAMOS, p.94, 1995)

A literatura internacional, segundo Azeredo & Ramos (1995), inclui nas políticas de emprego dois tipos de medidas: as passivas e as ativas. As primeiras tomam o nível de emprego (ou desemprego) como dado, sendo seu objetivo o de prestar assistência financeira ao trabalhador desempregado ou reduzir o "excesso de oferta de trabalho". Os instrumentos clássicos destas políticas são: seguro-desemprego e/ou indenização aos desligados, adiantamento da aposentadoria, expulsão de imigrantes, etc.

Para Pochman (1998) as políticas ativas são voltadas para a ampliação do nível ocupacional. Trata-se do conjunto de medidas com o intuito de elevar a quantidade de

postos de trabalho. Este tipo de política fortalece a inclusão social por meio da geração de empregos. A implementação neste caso se dá através da redução da carga fiscal de determinados setores da economia, subsídios entre outros.

Neste sentido observa-se que as políticas de incentivos fiscais, são consideradas ativas, uma vez que objetivam o aumento da quantidade de postos de trabalho.

O primeiro programa de incentivo fiscal em Goiás com relevância foi o Fundo de Fomento a Industrialização do Estado de Goiás (FOMENTAR), instituído pela lei 9.489 que em 1984 criou o este programa e tinha como objetivo básico:

I - o incremento de implantação e da expansão de atividades industriais, preferencialmente as do ramo de agroindústria, que efetivamente contribuam para o desenvolvimento sócio-econômico do Estado de Goiás; (Art. 2, lei n. 9489, 1984)

No âmbito do desenvolvimento econômico estava a geração de postos de trabalho, porém por não deixar este objetivo claro, o programa sofreu inúmeras críticas, sendo no ano 2000, substituído pelo Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (PRODUZIR) que preconizava de forma direta a geração de empregos por meio da lei 13.591.

De acordo com a legislação o objeto social do PRODUZIR é:

[...] contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, **com ênfase na geração de emprego** e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais. (Art. 2, lei n. 13.591, 2000, grifo nosso)

Neste sentido observa-se que esta se trata de uma política pública ativa, uma vez que vincula seu objetivo a geração de emprego por meio de subsídios a indústrias que se instalam no Estado de Goiás.

A recorrência deste tipo de política pública no país se tornou comum a partir do advento da chamada Guerra Fiscal, ou seja, o processo de globalização e a desregulamentação financeira contribuíram para que os Estados realizassem a implementação de programas de atração de investimentos, tendo como ponto de apoio os incentivos fiscais.

De acordo com Harvey, (1999), a problemática dos investimentos pode ser assim resumida:

Hoje, o Estado está numa posição muito mais problemática. É chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e é forçado, ao mesmo tempo, também no interesse

nacional, a criar um “bom clima de negócios”, para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital para pastagens mais verdes e lucrativas. (HARVEY, 1999, p. 160)

A ausência de uma política nacional de desenvolvimento, como ocorrera no passado, levou os Estados a utilizarem seu principal imposto (o ICMS<sup>2</sup>), como instrumento para o alcance do desenvolvimento regional. Dentro deste contexto, passou-se a atrair novos investimentos, garantindo melhor inserção no movimento constante de globalização.

A partir da implementação do Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (PRODUZIR), bem como seus sub-programas (Microproduzir<sup>3</sup>), observa-se através da tabela 1, o aumento no número de indústrias instaladas no Estado, bem como é possível perceber o comportamento dos números relacionados a geração de empregos por estas empresas.

Microproduzir				
Ano	Novas empresas (nº)	Emprego (nº)	Investimento fixo (R\$)	Crédito (R\$)
2000	4	122	860.304,00	3.033.352,70
2001	9	2.072	16.763.205,00	18.114.988,27
2002	23	766	43.676.368,00	154.833.582,13
Produzir				
Ano	Novas empresas (nº)	Emprego (nº)	Investimento fixo (R\$)	Crédito (R\$)
2000	7	523	41.987.853,00	144.143.018,59
2001	53	5.407	413.584.357,00	2.416.352.724,03
2002	59	5.413	444.864.524,00	2.856.311.693,59

Tabela 1 - Empresas aprovadas pelo MICROPRODUZIR E PRODUZIR (2000-2003)

Fonte: Secretaria de Indústria e Comércio do Estado de Goiás / PRODUZIR.(2005)

Elaboração: SEPLAN-GO / SEPIN / Gerência de Estatística Socioeconômica. (2005)

Ao se analisar esta tabela tem-se a dimensão do número de empresas que anualmente recebem o incentivo fiscal do PRODUZIR por parte do Estado de Goiás, como peculiaridade é possível perceber que no ano de 2002, mesmo havendo um maior número de empresas beneficiadas pelo Microproduzir, os empregos gerados pelas mesmas diminuiu, enquanto aumentaram o crédito e o investimento fixo.

Pode-se ainda, traçar um panorama geral de empresas beneficiadas, investimento fixo e emprego gerados ao longo dos cinco primeiros anos da implementação do conforme mostra a tabela 2.

<sup>2</sup> Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

<sup>3</sup> De acordo com a lei n. 13.591 este subprograma se destina a assistir as microempresas goianas que se enquadrem no perfil solicitado pelo programa.

Ano	Novas empresas (nº)	Empregos (nº)	Investimento fixo (R\$1,00)
2000	11	645	42.848.157
2001	62	7.479	430.347.562
2002	82	6.179	488.540.892
2003	312	37.535	4.416.081.000
2004	233	17.275	1.674.170.000
2005	108	9.012	1.005.505.000
TOTAL	808	78125	8.057.492.611

Tabela 2 – Empresas beneficiadas pelo PRODUZIR, empregos gerados e investimento fixo- Goiás- 2000-2005.

Fonte: Secretaria de Indústria e Comércio do Estado de Goiás / PRODUZIR (2005)

Elaboração: Própria

De acordo com dados da Secretaria da Indústria e Comércio (2005), ao longo de cinco anos de implantação do programa PRODUZIR, mais de oitocentas empresas se instalaram em Goiás, geraram mais de setenta e oito mil empregos diretos além de trazerem um investimento fixo que ultrapassa oito bilhões de reais, ou seja, trouxeram crescimento econômico para o Estado.

Outro dado importante que deve ser analisado está na tabela 3, que mostra o quanto a arrecadação de ICMS no Estado de Goiás tem crescido desde a implantação do PRODUZIR e a instalação maciça de indústrias no Estado, o que comprova que mesmo o Estado deixando de arrecadar percentuais de ICMS relativos aos incentivos do PRODUZIR isso não tem feito com que sua receita diminua.

ICMS (R\$ mil)	Arrecadação do ICMS						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	2.198.012	2.615.326	3.020.447	3.698.720	3.978.116	4.216.197	4.764.279

Tabela 3 - Arrecadação de ICMS -valores nominais. Estado de Goiás (2000-2006)

Fonte: Seplan/Seplan (2005)

Vale destacar que em Goiás, alguns municípios se destacam na atração de investimentos. Este trabalho se voltou para a análise de três municípios: Anápolis, Aparecida de Goiânia e Catalão.

O município de Anápolis abriga o maior Pólo Farmacêutico em Goiás, e de acordo com a tabela 4, é possível observar que seu Produto Interno Bruto tem aumentado desde a implementação do PRODUZIR e a instalação de indústrias tanto no Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA) como em outras regiões da cidade, ou seja, é perceptível o crescimento econômico de Anápolis no período posterior a criação do PRODUZIR.

Produto Interno Bruto – PIB						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB (R\$ mil)	1.369.496	1.538.708	2.201.415	2.350.903	2.516.297	2.753.071

Tabela 4- Produto Interno Bruto - PIB -valores nominais.Anápolis-GO (2000-2005)

Fonte: Seplan/Sepin (2005)

A arrecadação de ICMS também se mostra crescente em Anápolis, conforme tabela 5:

Arrecadação do ICMS							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ICMS (R\$ mil)	128.076	131.649	141.877	177.148	173.870	199.116	250.872

Tabela 5 - Arrecadação de ICMS - valores nominais.Anápolis-GO (2000-2006)

Fonte: Seplan/Sepin (2005)

Neste sentido faz-se necessário a análise do impacto dos incentivos fiscais no âmbito da geração de empregos, ou seja, há a necessidade de se indagar se o crescimento econômico proporcionado ao município por meio do aumento do seu parque industrial vai de encontro a geração de empregos, conforme preconiza a legislação específica do programa de incentivo fiscal vigente.

O saldo entre admitidos e desligados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), possibilita a análise da evolução tanto dos admitidos e desligados no setor de indústria no município. No caso de Anápolis, a tabela 6, mostra esta evolução entre os anos de 2000 e 2006.

Emprego							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Admitidos (CAGED)	19.527	19.970	18.281	17.946	19.586	21.970	23.024
Desligados (CAGED)	15.709	19.436	16.997	17.321	17.166	19.359	20.501
Saldo (CAGED)	3.818	534	1.284	625	2.420	2.611	2.523

Tabela 6 - Saldo de pessoas empregadas -Anápolis-GO (2000-2006)

Fonte: Seplan/Sepin (2005)

A tabela 6 apresenta nos anos de 2001 e 2002 índices de admissões menores do que o ano de 2000, bem como demonstra altos índices de desligamentos dos empregos, ou seja, o saldo entre admitidos e desligados chega a ser preocupante considerando o

ano de 2001, porém este número tem crescido apesar de ainda ser inferior ao ano de 2000.

O município de Aparecida de Goiânia também se destaca por abrigar um dos principais Distritos Agroindustriais do Estado de Goiás, de acordo com a tabela 7, o Produto Interno Bruto (PIB) tem crescido, chegando a mais que duplicar desde o ano de implementação do PRODUZIR até o ano de 2005, o que indica que o município tem vivido uma fase de crescimento econômico.

Produto Interno Bruto – PIB						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB (R\$ mil)	974.891	1.064.165	1.428.029	1.642.215	1.883.677	2.198.429

Tabela 7 - Produto Interno Bruto - PIB - valores nominais. Aparecida de Goiânia-GO (2000-2005)

Fonte: Seplan/Seplan (2005)

Em Aparecida de Goiânia, a arrecadação de ICMS se mostra crescente, conforme tabela 8:

Arrecadação do ICMS							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ICMS (R\$ mil)	32.254	39.363	44.543	53.946	91.141	119.628	150.391

Tabela 8- Arrecadação de ICMS -valores nominais. Aparecida de Goiânia-GO (2000-2006)

Fonte:Seplan/Seplan (2005)

No que tange a empregabilidade no município de Aparecida de Goiânia, observa-se, conforme a tabela 9, que os anos de 2002 e 2005 foram os piores em relação ao saldo de pessoas empregadas. Considerando ainda que do período de 2004 á 2006 houve aumento nos desligamentos das pessoas empregadas, este fato revela que mesmo sendo crescente o número de admitidos também é considerável o número de desligados.

Emprego							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Admitidos (CAGED)	23.275	28.257	24.522	23.651	29.739	30.433	35.750
Desligados (CAGED)	20.115	26.025	24.350	20.943	25.538	29.997	31.330
Saldo (CAGED)	3.160	2.232	172	2.708	4.201	436	4.420

Tabela 9 - Saldo de pessoas empregadas –Aparecida de Goiânia -GO (2000-2006)

Fonte: Seplan/Seplan (2005)

Outro município que merece destaque dentro do cenário industrial goiano é Catalão, dotado de Distrito Agroindustrial relevante na perspectiva econômica goiana,

também dispõe de crescente aumento no seu Produto Interno Bruto (PIB), como mostra a tabela 10, chegando a ter seu PIB aumentado em aproximadamente quatro vezes e que retrata o crescimento econômico pelo qual tem passado.

Produto Interno Bruto – PIB						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIB (R\$ mil)	650.083	817.641	1.270.053	1.836.304	2.235.530	2.538.840

Tabela 10 - Produto Interno Bruto - PIB –valores nominais.Catalão -GO (2000-2005)

Fonte: Seplan/Sepin (2005)

O crescimento do PIB de Catalão é acompanhado pelo aumento da arrecadação de ICMS, assim como mostra a tabela 11, no período que se estende de 2000 á 2006 a arrecadação chegou a aproximadamente triplicar.

Arrecadação do ICMS						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ICMS (R\$ mil)	37.567	47.336	72.021	80.227	122.610	127.894

Tabela 11 - Arrecadação de ICMS -valores nominais.Catalão-GO (2000-2006)

Fonte: Seplan/Sepin (2005)

Apesar de Catalão ter conseguido multiplicar seu PIB em proporções consideráveis, e o número de pessoas admitidas ter sido também crescente, há de se considerar a quantidade de pessoas que foram demitidas em ocupações, gerando saldo oscilante de empregos, conforme ilustra a tabela 12.

Emprego							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Admitidos (CAGED)	2.923	4.013	5.351	4.818	5.898	6.661	6.435
Desligados (CAGED)	2.589	3.330	4.170	4.207	4.643	5.608	6.229
Saldo (CAGED)	334	683	1.181	611	1.255	1.053	206

Tabela 12 - Saldo de pessoas empregadas –Catalão-GO (2000-2006)

Fonte: Seplan/Sepin (2005)

É perceptível que mesmo havendo crescimento do número de pessoas admitidas, estas não estão conseguindo se manter nos empregos, ou seja, há de se considerar que a política pública de incentivo fiscal por meio do PRODUZIR, pode ser considerada eficiente no que tange especificamente a geração de empregos, porém não se deve deixar de lado o fato de dados estatísticos também demonstrarem o número crescente de desligamentos na indústria.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Retomando o conceito de políticas públicas de Lasweel (1951), foi possível constatar que no âmbito da geração de empregos, o que se tem ganho com este tipo específico de política pública, diz respeito ao fato de que as indústrias são beneficiadas com a infra-estrutura necessária para sua implementação, assim como dispõem de descontos sobre o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Estas empresas conseguem gerar empregos no setor de indústria, mas que faz-se necessário identificar qual a motivação do número crescente de desligamentos neste mesmo setor.

Quando a indagação sobre quem mais tem ganhado com este tipo de incentivo, é possível constatar que são as indústrias uma vez que apesar de estarem obrigadas pela legislação a gerar empregos, nada as impede de apresentar índices crescentes de desligamentos, o que tem tornado o saldo entre admitidos e desligados um tanto quanto peculiar nos três municípios estudados.

Sobre que diferença faz, é possível constatar que este tipo de política pública ativa de trabalho impacta de forma considerável na qualidade de vida da população local. Caso não houvesse este tipo específico de política pública o montante de ICMS a ser repassado das indústrias ao Estado seria convertido em benefícios para a população local. A partir do momento que o Estado deixa de arrecadar parte do ICMS das indústrias o que se espera é que as mesmas dêem a contrapartida da geração de empregos como forma de melhorar a qualidade de vida da população local.

Na verdade por meio de uma análise fria dos números é possível observar que esta tem sido uma política pública eficiente, visto que o número de admissões se mostrou crescente, porém uma análise mais sistemática e aprofundada sobre o assunto revelou que os municípios apresentam números crescentes de desligamentos.

Pode-se considerar que os programas de incentivos fiscais em Goiás, com foco nestes três municípios específicos, se mostrou uma política pública eficiente, uma vez que cumpre seu papel na geração de empregos, porém seria um erro omitir o que as estatísticas também revelam: o aumento contínuo dos desligamentos na indústria.

A indagação que este artigo deixa é: seria esta quantidade de desligamentos um problema estrutural ou um mecanismo encontrado pelas empresas de permanecer com incentivos, ganhar maior competitividade e auferir maiores lucros?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEREDO, B.; RAMOS, C. A.. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA. N° 12, jun./dez.,p. 92-114, 1995

BARBOSA, A. de F., MORETTO, A. *Políticas de Proteção social*. ABET, 1998.

GOIÁS. *Anuário Estatístico do Estado de Goiás/ 2003*. Goiânia: SEPLAN, 2005.

GOIÁS. *Lei n. 9.489 de 19 de Julho de 1984*. Cria o Fundo de Fomento à Industrialização (FOMENTAR).

GOIÁS. *Lei n. 13.591 de 18 de Janeiro de 2000*. Cria o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (PRODUZIR).

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola, 1994, parte II (caps. 7 a 11)

LASSWELL, H.D. *Politics: Who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1951.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

POCHMANN, M. *Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Mimeo. 1998.