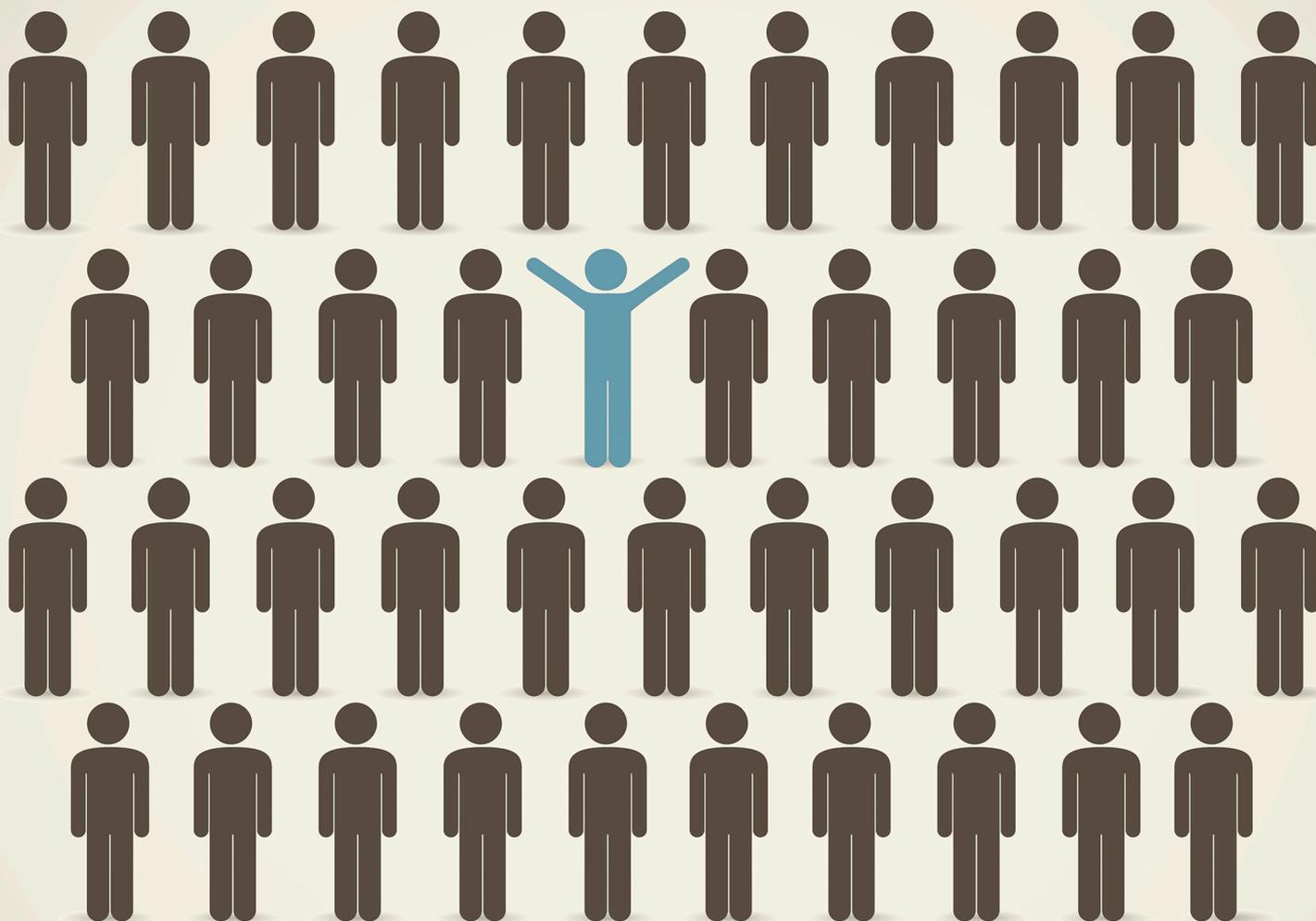


TENDÊNCIAS EPISTEMOLÓGICO-TEÓRICAS DAS CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

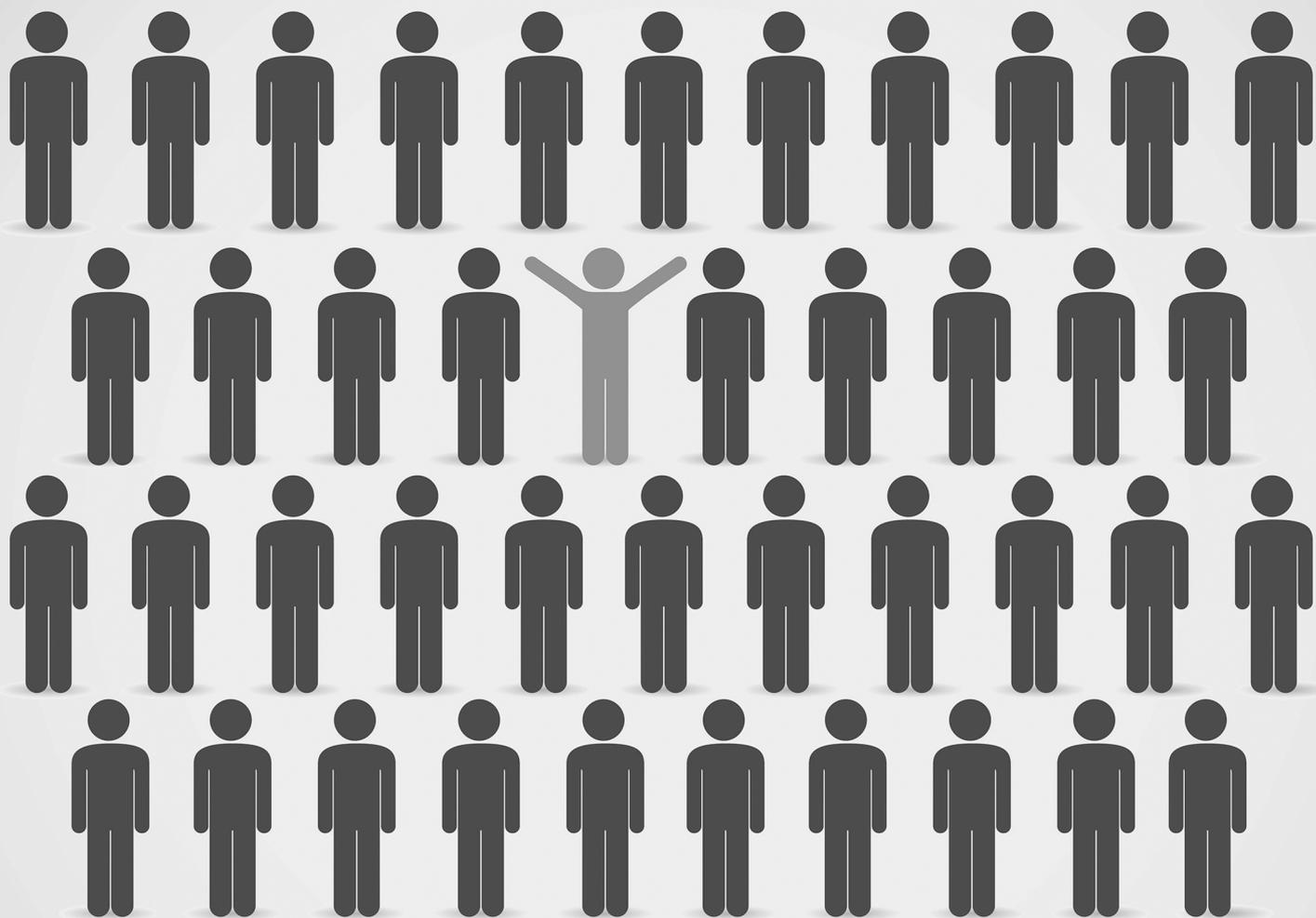
Denise Pereira
(Organizadora)



Atena
Editora
Ano 2020

TENDÊNCIAS EPISTEMOLÓGICO-TEÓRICAS DAS CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Denise Pereira
(Organizadora)



Atena
Editora
Ano 2020

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação: Natália Sandrini de Azevedo

Edição de Arte: Lorena Prestes

Revisão: Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa

Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima

Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros

Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice

Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Luis Ricardo Fernando da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará

Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste

Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador

Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Fernando José Guedes da Silva Júnior – Universidade Federal do Piauí
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto

Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás
Prof^a Dr^a Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Prof^a Dr^a Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá
Prof^a Dr^a Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Prof^a Dr^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Conselho Técnico Científico

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Prof^a Dr^a Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Prof^a Dr^a Andrezza Miguel da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais
Prof^a Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar
Prof^a Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo
Prof^a Dr^a Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Prof^a Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília
Prof^a Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco
Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí
Prof^a Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora
Prof. Dr. Fabiano Lemos Pereira – Prefeitura Municipal de Macaé
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas
Prof^a Dr^a Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Prof^a Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Me. Javier Antonio Albornoz – University of Miami and Miami Dade College
Prof^a Ma. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco

Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA
 Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis
 Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR
 Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará
 Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ
 Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás
 Prof. Me. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe
 Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados
 Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná
 Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos
 Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior
 Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
 Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
 Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco
 Prof. Me. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados
 Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
 Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo
 Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana
 Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
T291	<p>Tendências epistemológico-teóricas das ciências sociais aplicadas [recurso eletrônico] / Organizadora Denise Pereira. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.</p> <p>Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-5706-037-7 DOI 10.22533/at.ed.377201405</p> <p>1. Antropologia. 2. Pluralismo cultural. 3. Sociologia. I. Pereira, Denise.</p> <p style="text-align: right;">CDD 301</p>
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

Atena Editora
 Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A epistemologia transformou-se numa área relevante para as ciências sociais aplicadas, muitos pensadores e intelectuais têm dedicado parte de seu tempo para refletir este tema complexo e amplo, considerados como os mais importantes críticos, muitas vezes, até radicais no questionamento da ciência e da tecnologia, pois, as mesmas passaram a fazer parte do cotidiano das pessoas. Vivemos um momento do triunfo da ciência. Tudo indica que é a civilização científico-técnica que elabora, sob medida, as condições ideais de nossa existência.

Etimologicamente, “Epistemologia” significa discurso (logos) sobre a ciência (episteme), (Episteme + logos). Epistemologia: é a ciência da ciência. Filosofia da ciência. É o estudo crítico dos princípios, das hipóteses e dos resultados das diversas ciências. É a teoria do conhecimento.

A tarefa principal da epistemologia consiste na reconstrução racional do conhecimento científico, conhecer, analisar, todo o processo gnosiológico da ciência do ponto de vista lógico, linguístico, sociológico, interdisciplinar, político, filosófico e histórico.

O conhecimento científico é provisório, jamais acabado ou definitivo. É sempre tributário de um pano de fundo ideológico, religioso, econômico, político e histórico.

De modo geral, este tema é tratado em relação às Ciências Sociais aplicadas como um todo. Mas a ênfase na discussão epistemológica aqui apresentada será aplicada às Ciências Sociais para, a partir de tais análises, ser possível pensar a questão da pesquisa científica na investigação do fenômeno como um todo.

Espero que as leituras destes capítulos possam ampliar seus conhecimentos e instigar novas reflexões.

Boa leitura!

Denise Pereira

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A ADULTIZAÇÃO E EROTIZAÇÃO DA FIGURA INFANTIL	
Laísa Gonçalves Borgato	
Marcos José Alves de Lima	
DOI 10.22533/at.ed.3772014051	
CAPÍTULO 2	11
A INCLUSÃO SOB UM ENFOQUE POLÍTICO	
Sandra Faria Silva	
DOI 10.22533/at.ed.3772014052	
CAPÍTULO 3	19
A MIGRAÇÃO NA MÚSICA <i>FOTOGRAFIA 3X4</i> , DE BELCHIOR: ILUSÃO E EXPRESSIVIDADE DO OPRIMIDO	
Alison Menezes Freitas	
José Antonio de Souza	
DOI 10.22533/at.ed.3772014053	
CAPÍTULO 4	31
A PRISÃO PREVENTIVA EM TRÁFICO DE DROGAS: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO ENCARCERAMENTO EM MASSA	
Beatriz Ramos de Paula	
DOI 10.22533/at.ed.3772014054	
CAPÍTULO 5	46
ALTMETRIA E COMUNICAÇÃO ONLINE: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ASSUNTO PENA DE MORTE	
Ane Caroline dos Santos Melo	
Rosana Rodrigues dos Santos	
Eugenio dos Santos Rocha	
Paulo Vieira Rijo dos Santos	
DOI 10.22533/at.ed.3772014055	
CAPÍTULO 6	60
ANÁLISE DE RISCO EM SEGUROS: UMA ABORDAGEM ATRAVÉS DA LÓGICA <i>FUZZY</i>	
Elizabeth Borelli	
Ana Carolina Falcão	
Bruna Dias Lucena	
DOI 10.22533/at.ed.3772014056	
CAPÍTULO 7	72
APLICAÇÃO DO MÉTODO DE CUSTEIO VARIÁVEL, PARA O PROCESSO DECISÓRIO GERENCIAL	
Joel da Silva Ramos	
DOI 10.22533/at.ed.3772014057	

CAPÍTULO 8	77
ARTE PÚBLICA: PRAÇA UNIVERSITÁRIA DE GOIÂNIA-GO	
Marília Guimarães Rodrigues Janes Cleiton Alves de Oliveira	
DOI 10.22533/at.ed.3772014058	
CAPÍTULO 9	88
CONSTITUIÇÃO DO GASTO TRIBUTÁRIO: SINAIS DA IRRESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, A PARTIR DA ANÁLISE DO FUNDO DE INVESTIMENTOS DO NORDESTE	
Manoel Cícero Squiapati Seragini Gonzalez	
DOI 10.22533/at.ed.3772014059	
CAPÍTULO 10	105
DA TEORIA DA PERDA DE UMA CHANCE: CONCEITUAÇÃO E ENQUADRAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO	
Giulia Ferrigno Poli Ide Alves	
DOI 10.22533/at.ed.37720140510	
CAPÍTULO 11	118
EDUCAÇÃO OU INSTRUÇÃO?	
Vanderlei Souto dos Santos	
DOI 10.22533/at.ed.37720140511	
CAPÍTULO 12	125
ESTÁGIO SUPERVISIONADO COMO ELEMENTO PRIMORDIAL PARA O PROCESSO DE ENSINO APRENDIZAGEM PARA A FORMAÇÃO PROFISSIONAL	
Lucineia Evangelista Gilcélia Martins dos Santos	
DOI 10.22533/at.ed.37720140512	
CAPÍTULO 13	135
EXPRESSÕES CIBERNÉTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: APLICATIVOS E REDES SOCIAIS	
Henrique Hugbert de Oliveira Reis	
DOI 10.22533/at.ed.37720140513	
CAPÍTULO 14	143
FORMAS DE PASTORAL NO BRASIL	
Everaldo José de Oliveira	
DOI 10.22533/at.ed.37720140514	
CAPÍTULO 15	159
GOLPE DE 1964: INTERAÇÃO, ESCOLHAS E NEGOCIAÇÕES ENTRE ATORES POLÍTICOS	
Lucas Vieira de Souza Antônio Sérgio Carvalho Rocha	
DOI 10.22533/at.ed.37720140515	
SOBRE A ORGANIZADORA	175
ÍNDICE REMISSIVO	176

CONSTITUIÇÃO DO GASTO TRIBUTÁRIO: SINAIS DA IRRESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, A PARTIR DA ANÁLISE DO FUNDO DE INVESTIMENTOS DO NORDESTE

Data de aceite: 04/05/2020

Manoel Cícero Squiapati Seragini Gonzalez

RESUMO: O objetivo principal do presente estudo baseia-se no estudo dos benefícios fiscais, e do decorrente gasto tributário no que diz respeito aos seus resultados obtidos na esfera social. Um breve estudo da doutrina e da legislação, já deixa claro que os incentivos tributários, e as despesas que geram, não possuem somente um fim econômico, mas também, social. Entretanto, uma breve análise do histórico de instituição de incentivos fiscais já deixa claro que, por inúmeras vezes, o Estado não conseguiu atingir da forma esperada os objetivos principais ligados ao fenômeno em questão: como uma melhora nos níveis de desemprego, na infraestrutura local, e no desenvolvimento regional. Embora o demonstrativo de tais gastos, fornecidos pela receita federal, indique uma grande repercussão dos benefícios na arrecadação tributária, a administração pública, aparentemente não realiza um exame dos impactos dos benefícios, para verificar seu impacto na esfera social em relação ao que foi desejado no momento da sua concessão. Uma análise quantitativa realizada

1. BRASIL. Centro de estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indire-**

no presente estudo, da evolução dos indicadores socioeconômicos, sugeriu como as renúncias fiscais supostamente não atingem os objetivos pretendidos pelo governo. Nesse sentido, foram comparados o desenvolvimento dos indicadores socioeconômicos de municípios que possuam setores desonerados tributariamente, e cidades, que, embora estejam presentes na mesma região do Estado, ou seja dentro de uma mesma esfera econômica e social, não disponham de setores incentivados.

PALAVRAS CHAVE: Benefícios fiscais; Gasto Tributário; Orçamento; Resultados.

1 | INTRODUÇÃO

Ao analisarmos a conjuntura político-econômica do Estado nas últimas décadas, percebemos que o Brasil é pródigo tratando-se de concessão de benefícios fiscais. No país, tais gastos possuem grande impacto dentro do orçamento: são mais de 300 bilhões de reais, aproximadamente 4% do PIB destinados às renúncias de receitas, segundo o demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos e de Natureza Tributária (gastos Tributários) – PLOA 2019¹.

Espera-se que um instrumento de efeitos

tão significantes nos cofres públicos, atinja os objetivos a que se prepõe de maneira exitosa. Todavia, notícias e manifestações governamentais recentes demonstram um baixo crescimento a nível social das regiões supostamente privilegiadas.

Nesse contexto, o presente trabalho buscará averiguar qual a aptidão dos benefícios fiscais para produzirem efeitos na esfera social. Assim, identificar sinais de que não proporcionam em alguma medida o desenvolvimento social esperado nas regiões em que estão inseridos.

Dessa forma será analisada a evolução dos indicadores socioeconômicos das cidades que contém empresas beneficiadas, no intuito de verificar se tais municípios possuem um padrão de desenvolvimento social alto, quando comparadas às cidades que, embora estejam presentes na mesma região do Estado, ou seja, dentro de uma mesma esfera econômica e social, não disponham de setores incentivados.

2 | BENEFÍCIOS FISCAIS

Conquanto possua grande impacto no orçamento, o estudo jurídico dos incentivos ainda é incipiente. A própria conceituação dos termos utilizados pela doutrina, jurisprudência e legislação não é uníssona. Dessa forma, quando o instituto é abordado, são utilizados vocábulos como “benefícios fiscais”, “incentivos fiscais”, “desoneração tributária”, “isenções”, “privilégios fiscais”, “alívios fiscais”, entre outros².

O próprio legislador constitucional não cria um entendimento para interpretação desses termos. O artigo 150, §6, da Constituição Federal, bem como o artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, faz uso dos vocábulos, entretanto não os hierarquiza ou define, fato que não impede à análise da figura desonerativa³.

Dessa forma, serão utilizadas as expressões supracitadas ao longo de todo estudo, dada inconstância de seu uso pela doutrina, jurisprudência e legislação, e pela necessidade da construção de um texto coerente, sem, no entanto tornar-se repetitivo ou cansativo.

Embora subsista a inexistência de definição satisfatória sobre o tema, alguns autores buscam determinar as principais diretrizes do instituto. Então, no intuito de saciar um desejo de definição, caracterizam-se os incentivos fiscais como instrumentos de desoneração tributária, desenvolvidos pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, por meio de veículo legislativo específico. Assim, configura-se uma suspensão parcial ou total, mas sempre provisória, do poder que

tos e de Natureza Tributária (gastos Tributários) – PLOA 2019. Esplanada dos Ministérios, BL. P. Edifício Sede do Ministério da Fazenda, 6º andar, sala 602. Brasília – DF. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>. Acesso em: 25 de abr. 2019. p.54.

2. HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios Fiscais no Direito Brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 28.

3. NETO, Celso de Barros Correia. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. p.19.

lhe é inerente, a fim de conformar determinadas situações⁴.

O incentivo fiscal constitui um tratamento excepcional, concedido pelo legislador tributário, no intuito de estimular alguma ação com reflexo nas esferas política, econômica e social. Manifesta-se como uma redução ou eliminação do dever fiscal relacionado a determinado fato jurídico⁵.

Dessa forma o “benefício” constitui-se na medida que o valor do tributo a ser pago sofre abatimento total ou parcial. Como consequência temos a manutenção da propriedade de determinados padrões, desejados pela administração, provenientes do particular. Em contrapartida ocorre a diminuição da quantia a ser recebida pelo erário. Consequentemente, essa transferência de recursos não é realizada de maneira direta, mas sim indireta do Erário para o agente privado⁶.

É importante ressaltar que não se trata de mero favorecimento, uma mera redução da carga fiscal. As concessões dos benefícios devem estar relacionadas com a concretização dos valores e objetivos celebrados pela ordem jurídica. Assim, o governo abre mão de uma fatia de seus ganhos para estimular outras políticas⁷.

3 | GASTO TRIBUTÁRIO

Diferentemente das benesses fiscais, de origem imprecisa, a ideia de renúncia fiscal, é mais recente, e seu surgimento consegue ser mais facilmente determinado dentro da literatura jurídica. Assim, a doutrina, jurisprudência e legislação apresentam diversos conceitos para tais gastos, e assim como os incentivos, são tratado por inúmeros vocábulos como “gastos tributários”, “gastos fiscais”, “despesas fiscais”, “renúncia de receita”, “renúncias fiscais”, subvenções fiscais”, entre outros⁸.

Dessa forma, as expressões supracitadas serão utilizadas ao longo do texto como sinônimos de gasto tributário, na medida que não existem prejuízos decorrentes de tal uso. Essa utilização ainda permite a construção de um texto mais claro e menos repetitivo.

A criação do instituto aqui tratado tem origem norte americana. O Professor da Universidade de Direito de Harvard, Stanley S. Surrey criou a expressão “*tax expenditure*”, nas décadas de 1960 e 1970, para designar determinados efeitos de previsões tributárias dentro do orçamento público. Ele utilizou o termo pela primeira vez no intuito de demonstrar como certas previsões como deduções, exclusões e isenções, versados pela legislação do imposto de renda, constituíam gastos do

4. VINHAS, Marcos André. **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 14.

5. VINHAS, Marcos André. **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 14..

6. HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios Fiscais no Direito Brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 28-29.

7. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p.16.

8. HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios Fiscais no Direito Brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p.55.

governo resultantes do sistema tributário⁹.

O autor indica como as “*tax expenditures*” configuram-se gastos indiretos, com origem nos benefícios fiscais, existentes no orçamento público, relacionando-as com despesas assistenciais diretas. Dessa forma, designam disposições tributárias equivalentes às despesas diretas, estabelecidas com o objetivo de favorecer determinado setor¹⁰.

4 | OBJETO DÚPLICE DE ANÁLISE

Benefícios fiscais e gastos tributários devem constituir um só objeto de análise. Tal exame é proposital, e sua execução estaria prejudicada caso fossem realizadas abordagens distintas para cada instituto, na medida que trata-se de uma só matéria vista de perspectivas diferentes.

Embora possuam uma clara relação de causa e consequência, ambos dizem respeito à instrumentos fiscais, com os mesmos objetivos alcançados por caminhos oposto. Os incentivos configuram-se como instrumentos positivos para direcionar a conduta do agente privado, enquanto as renúncias concretizam-se como instrumentos negativos de mesma finalidade¹¹.

Dessa forma, nos incentivos fiscais, recebem destaque os objetivos e as condutas obtidas, por meio da norma que possibilita o tratamento favorecido. Por outro lado, no gasto tributário, destacam-se as implicações decorrentes da perda de receita proporcionadas por essa mesma norma.

5 | FUNÇÃO EXTRAFISCAL

5.1 Fiscalidade e Extrafiscalidade

A fiscalidade diz respeito ao uso de instrumentos tributários, por parte da administração pública, visando resultados financeiros, ou seja, a arrecadação. Em alternativa, a extrafiscalidade caracteriza-se pela consecução de objetivos ou interesses diversos da obtenção de recursos públicos¹². Roque Antonio Carraza, ainda complementa: “extrafiscalidade é o emprego dos meios tributários para fins não fiscais, mas ordinatórios (isto é, para disciplinar comportamentos de virtuais administrados, induzindo-os a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa)”¹³.

9. SURREY, Stanley S. **Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973, p.40.

10. NETO, Celso de Barros Correia. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. p.122.

11. NETO, Celso de Barros Correia. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, p.18. 2012.

12. BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. Ed. São Paulo: Lejus, 2002, p.219-220.

13. CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 314.

Nesse sentido, Celso de Barros Correia Neto coloca a extrafiscalidade como uma “situação atípica de exercício de competência tributária” com elementos adicionais para justificar o tratamento diferenciado estabelecido pela norma. Assim, a fronteira da disciplina jurídica da tributação é expandida, dada a extraordinariedade inerente ao fenômeno em relação à fiscalidade regular¹⁴.

5.2 Incentivos Fiscais como condicionante do bem-estar social

O Direito tributário, bem como seus instrumentos de atuação, tem como finalidade ser um meio para serviço de uma política. Tal política possui seus próprios e específicos objetivos no plano econômico-social. Dessa forma, o caráter extrafiscal presente nos incentivos, e no seu conseqüente gasto tributário, pode manifestar-se tanto na ordem econômica, quanto na esfera social¹⁵.

Souto Maior, ainda faz uma crítica ao termo aqui levantado. Segundo o autor a expressão correta a ser utilizada seria “incentivos extrafiscais”, dada a importância do impacto que tais benefícios possuem como instrumentos financeiros para provocação deliberada de certos resultados econômicos e sociais¹⁶.

O presente estudo, do ponto de vista extrafiscal, buscará abordar os efeitos sociais decorrentes dos benefícios fiscais, vez que subsiste a necessidade de entender qual o real impacto do gasto tributário, ainda que tal feito seja de difícil determinação.

A extrafiscalidade, como condicionante do bem-estar coletivo, deve ser analisada por meio de determinadas questões, relacionadas: (a) à aptidão dos benefícios para produzirem efeitos na esfera social, diversos dos seus efeitos econômicos e arrecadatórios, (b) à possibilidade de tais efeitos serem conscientemente direcionados pela legislação, (c) à relação entre o potencial impacto dos incentivos na economia, e seu subseqüente potencial arrecadatório, e suas demais conseqüências e finalidades a que pode ser orientado¹⁷.

Assim o primeiro aspecto ligado à ideia de extrafiscalidade é a constatação de que as renúncias fiscais tem capacidade para gerar efeitos na esfera social. Não só a doutrina, mas a própria legislação deixa clara a existência de efeitos extrafiscais das benesses tributárias no campo social. Marcelo Sobreiro Maciel, em artigo publicado no portal da Câmara dos Deputados, coloca a concessão de incentivos como uma política pública de finalidade social delineada por disposições

14. NETO, Celso de Barros Correia. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. p.62.

15. BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3ª. ed. São Paulo: Lejus, 2002, p.596.

16. BORGES, José Souto Maior. “**Incentivos fiscais e financeiros**”, **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 08, São Paulo, Malheiros, 1994, p. 86-106.

17. NETO, Celso de Barros Correia. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, p.76. 2012.

legislativas de todos os entes políticos ¹⁸.

A própria Constituição Federal, por meio do artigo 43, §2º, inciso III, deixa claro que as renúncias fiscais podem ser utilizadas como meio de aprimoramento do bem-estar coletivo: *para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.*

5.3 Falhas constatadas no processo de concessão

Como suscitado no tópicos anteriores, embora os benefícios fiscais sejam utilizados pela administração, como política pública de estímulo à melhoria do bem-estar coletivo, aparentemente não existem instrumentos de gestão, ou procedimentos específicos, relacionados aos efeitos sociais das renúncias de receita.

Nesse sentido, os instrumentos de controle apresentados pela legislação, como os artigos 70, 150 §6º e 165, §6º da CF; artigo 14 da LRF proporcionam, em certa medida a fiscalização, acompanhamento e monitoramento dos benefícios fiscais que recai tão somente sobre a função fiscal, e extrafiscal econômica, buscando sempre o equilíbrio orçamentário¹⁹.

Por consequência, subsiste uma carência relativa às ações do legislador que ensejem um controle adequado na geração do gasto tributário. Tal insuficiência já foi abordada em relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União, contudo a administração pública parece ignorar a problemática, e não toma medidas para extingui-la.

A auditoria TC 018.259/2013-8 solicitada pelo Tribunal de Contas da União constatou diversas falhas dentro de toda estrutura e todo processo relacionado à concessão de benefícios fiscais. Tal relatório foi utilizado como base de identificação das falhas, pois dentre os encontrados, foi aquele que as abordou com mais profundidade, além de ter se mostrado paradigmático no tema, vez que foi retomado diversas vezes nos relatórios posteriores feitos pelo TCU.

As falhas são claramente frutos da ausência de instrumentos de controle que possam ser utilizados pela Administração, a fim de garantir o impacto dessa política pública. Segundo o relatório, parte dos gastos possuem norma que institui procedimentos para concessão e controle, ou seja, prevê uma suposta gestão das atividades as quais deveriam ser aplicadas para obtenção do incentivo. Entretanto esse gerenciamento não se manifesta na prática, especialmente nas etapas finais,

18. MACIEL, Marcelo Sobreiro. **POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS: QUEM RECEBE ISENÇÃO POR SETORES E REGIÕES DO PAÍS**. Câmara dos Deputados Praça 3 Poderes Consultoria Legislativa Anexo III - Térreo Brasília – DF, p. 3. Disponível em http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf. Acesso em: 15 de jul. 2018.

19. HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios Fiscais no Direito Brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 132.

dada a existência de lacunas legais dentro do ciclo das políticas públicas que supostamente deveriam ser instituídas. Dessa forma os órgãos gestores dos gastos tributários não demonstram ter em sua rotina ações de avaliação e correção de resultados extrafiscais sociais²⁰.

Essa ausência de atividades específicas para acompanhamento das políticas vinculadas às renúncias de receita, se manifesta em todo sistema ligado aos incentivos, tanto nos órgãos centrais, como Ministérios, quanto nos órgãos periféricos, como as instituições criadas em lei para gerenciamento da renúncia. Independentemente de haver ou não órgão gestor indicado na norma, essa falha foi identificada em todos os gastos tributários²¹.

Nesse contexto, não são realizados sequer trabalhos rudimentares para levantamento dos resultados extrafiscais. Ademais, em grande parte dos gastos tributários, contata-se uma indefinição dos objetivos pretendidos, dos indicadores e metas estipulados para averiguar o impacto desses resultados²².

O sistema de criação e aplicação dos alívios fiscais e suas políticas pode ser caracterizado como caótico. Em parte dos casos, a legislação, embora exija contraprestação do agente privado beneficiado, não determina órgão gestor. A título de exemplo, evidencia-se a Lei 4.506/1964, que determina a contraprestação de aperfeiçoamento de produtos, processos, fórmulas e técnicas de produção. Todavia, a empresa, que calcula a isenção do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, apenas deve guardar os comprovantes para eventual ação do fisco. Assim, fica claro que o controle recai somente no campo tributário, visto que não há órgão gestor instituído²³.

Quando o ordenamento jurídico se preocupa minimamente, e trata da gestão dos incentivos, não demonstra com exatidão quais órgãos são encarregados do controle ou quais suas responsabilidades no processo de concessão. Nesse sentido a auditoria demonstra que, atualmente, ocorre um desconhecimento relativo ao papel dos órgãos setoriais e centrais, no processo de concessão de um benefício tributário para financiamento de políticas públicas²⁴.

Assim, para consolidação do controle e transparência desses instrumentos de política pública, é necessário a fixação da competência de cada órgão, bem como os procedimentos a serem aplicados na tramitação e avaliação das propostas na formação ou ampliação renúncias de receita.

20. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relator: Raimundo Carreira. **Relatório de Levantamento de Auditoria TC 018.259/2013-8. Ata nº 16/2014**. Brasília, DF, Sessão 14/5/2014. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140516/AC_1205_16_14_P.doc. Acesso em: 15 de mai. 2018. p.12.

21. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relator: Raimundo Carreira. **Relatório de Levantamento de Auditoria TC 018.259/2013-8. Ata nº 16/2014. Brasília, DF, Sessão 14/5/2014**. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140516/AC_1205_16_14_P.doc. Acesso em: 15 de mai. 2018. p.37.

22. *ibid.*, p.47.

23. *Ibid.*, p.21.

24. *ibid.*, p.16.

6 | ESTUDO EMPÍRICO

O presente estudo, por meio da análise quantitativa da evolução dos indicadores socioeconômicos de regiões incentivadas, comparadas com a mudança nas regiões desprovidas de benefícios, buscou sinais de que o gasto tributário não tem o impacto esperado como instrumento de manutenção do bem-estar coletivo.

Aqui é importante salientar que a conclusão obtida pela observação da presença, ou não, de um padrão de mudança dos índices escolhidos, não é absoluta. É clara, e reconhecida, a possibilidade de influência sobre os indicadores socioeconômicos, de diversos fatores diferentes dos incentivos fiscais.

Todavia, não existem parâmetros estabelecidos pela Administração, tão pouco pela doutrina e jurisprudência para avaliação dos impactos dos benefícios. Nos raros momentos em que o Governo se preocupa em averiguar os efeitos do instituto, aparentemente são utilizados os mesmos indicadores como parâmetro de análise, quando o tema trata de resultados em âmbito social²⁵. Dessa forma, tais índices foram utilizados, dada a ausência de mecanismos para análise de resultados, bem como a possibilidade desses refletirem o impacto das renúncias.

6.1 Metodologia

A priori foi analisado o Demonstrativo de Gastos Tributários (2017), feito pelo Centro de Estudos Tributários e aduaneiros da Receita Federal, no intuito de escolher quais seriam os benefícios que seriam estudados com mais profundidade. Aqui os critérios de escolha basearam-se em “impacto no orçamento” e “destinação”. Dessa forma, buscava-se principalmente por renúncias, as quais acarretavam em altos gastos tributários, cujo incentivo seja destinado ao setor industrial. A destinação de grandes montantes às indústrias, supostamente, traria resultados mais expressivos na esfera social, e conseqüentemente seus resultados seriam mais evidentes no estudo dos indicadores socioeconômicos das regiões em que as indústrias estão localizadas.

Após exaustiva análise do demonstrativo, bem como pesquisa sobre os benefícios de grande influência no orçamento, foram escolhidos para estudo mais aprofundado, as renúncias ligadas ao Fundo de Investimentos do Nordeste, e às empresas referidas na lei 12.407 de 2011²⁶, o primeiro responsável por cerca de 400

25. BORGES, Ricardo. **Política de desoneração é ‘uma droga’, afirma fazenda**. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/10/1931782-desoneracao-da-folha-e-uma-droga-diz-secretario-da-fazenda.shtml>. Acesso em: 20 de ago. 2018.

26. As empresas montadoras e fabricantes de veículos automotores, instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, habilitadas até 31/05/1997, farão jus a crédito presumido do IPI como ressarcimento do PIS/PASEP e da COFINS, desde que apresentem projetos que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes, até o dia 29 de dezembro de 2010. O crédito presumido será equivalente ao resultado da aplicação das alíquotas previstas no art. 1º da Lei 10.485/02, sobre o valor das vendas no mercado interno, em cada mês, dos produtos dos projetos, multiplicado por: 2 no 1º ano; 1,9 no 2º ano; 1,8 no 3º ano; 1,7 no 4º ano e 1,5 no 5º ano.

milhões de reais em renúncias de receitas, já o segundo responsável por mais de 2 bilhões de reais em gastos tributários.

Depois de delimitado o objeto de análise, ocorreu a tentativa de recolher elementos relativos às empresas beneficiadas, como o seu nome, sua localidade, o ano em que recebeu o incentivo, e o valor dos gastos tributários gerados por cada uma. Os dados foram recolhidos por meio do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão. Todavia não houve êxito na obtenção de dados das empresas envolvidas nas renúncias da lei 12.407 de 2011, bem como o valor dos gastos tributários gerados por cada uma, pois os órgãos contactados não possuíam tais informações. Fato que demonstra uma provável falha de organização e controle estatal das desonerações concedidas. Por outro lado, foram obtidas as demais informações desejadas das empresas presentes na carteira do FINOR.

Dessa forma, foram obtidos os seguintes dados:

CARTEIRA ATIVA DO FINOR				
Nº	EMPRESA	UF	MUNICÍPIO	Ano
1	AMBEV S/A - Filial CE (ex Cia de Bebidas das Américas - Ambev Filial CE)	CE	Aquiraz	29/07/1994
2	AMBEV S/A - Filial SE (ex Cia de Bebidas das Américas - Ambev Filial SE)	SE	Estância	25/07/1997
3	Colorado Couros S.A.	RN	São Gonçalo do Amarante	15/12/1993
4	Companhia de Papel de Alagoas - Codepal	AL	Marechal Deodoro	23/12/1996
5	Companhia Sulamericana de Brinquedos	PB	João Pessoa	04/10/2006
6	Cotece S.A. (ex Cia de Tecidos de Fortaleza-Cotefor)	CE	Maracanaú	05/10/1991
7	Esmaltec S.A.	CE	Maracanaú	06/12/1999
8	Fibratex Fibras Têxteis S.A.	PB	Conde	06/12/1999
9	Frigorífico Ribeiro Gonçalves S.A.	PI	Ribeiro Gonçalves	11/06/1992
10	Indústrias Reunidas de Plástico e Mineração S.A.	PE	Petrolina	16/04/1992
11	Itagarana S.A.	BA	Ituacu	21/01/1992
12	Marlloy S.A. Industria e Comercio	MA	Rosário	31/12/1991
13	Rocha Santos Agroindustria S.A.	MA	São João dos Patos	26/07/1991
14	Suconor S.A.	PB	João Pessoa	24/11/1995
15	Telemar Norte Leste S.A. Filial Minas Gerais	MG	Belo Horizonte	30/06/1994
16	Transnordestina Logística S.A. (ex-Cia Ferroviária do Nordeste CFN)	PE	Recife	05/06/1997
17	Votorantim Cimentos N/Ne S.A. (ex - Cimesa)	SE	Laranjeiras	07/02/1992
18	XILOLITE S/A (Ex-Indústria Químicas Xilolite S.A.)	BA	Brumado	31/12/1991

Tabela 1 – Carteira Ativa do Fundo de Investimentos do Nordeste

Fonte: Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais

Aqui é importante ressaltar que as capitais dos estados, as quais continham empresas da carteira, foram excluídas do estudo, visto que detêm polo industrial

de destaque, assim como forte setor de serviços. Tal fato gera uma independência maior da economia local, em relação às empresas que recebem incentivos fiscais, conseqüentemente, mudanças nos indicadores recebem uma menor influência da atuação dessas indústrias nos municípios estudados.

Em um segundo momento selecionou-se os indicadores socioeconômicos que seriam utilizados para avaliar os efeitos dos benefícios no âmbito social. Nesta fase foram escolhidos os seguintes indicadores: evolução do Índice de Desenvolvimento Humano, Renda per capita, Coeficiente de Gini, Percentagem de Pobres, Percentagem de Extremamente Pobres, Rendimento Médio, Grau de Formalização dos Ocupados e Taxa de Desocupação.

Após isso, foi necessário estabelecer um parâmetro de comparação para verificar se as cidades que continham empresas beneficiadas, apresentavam um padrão de desenvolvimento social alto, que pudesse justificar seu grande impacto no orçamento da União. Assim, as mudanças dos indicadores dessas cidades, foram comparados com dados de municípios livres da influência da renúncia de receita, da mesma maneira que se confrontou os índices das cidades presentes na carteira do FINOR, com a evolução dos índices dos seus respectivos estados.

Para elaboração dos melhores parâmetros comparativos, os municípios escolhidos, necessariamente deveriam atender a dois requisitos: (i) estar localizado na mesma região, próximo à cidade supostamente beneficiada; (ii) possuir número de habitantes semelhante. Isto posto, foram escolhidos os seguintes municípios:

Estado	Cidade Beneficiada	Cidade desprovida de Benefício
CE	Aquiraz	Cascavel
SE	Estância	Itaporanga da Ajuda
RN	São Gonçalo do Amarante	Macaíba
AL	Marechal Deodoro	São Miguel dos Campos
CE	Maracanaú	Maranguape
CE	Maracanaú	Maranguape
PB	Conde	Alhandra
PI	Ribeiro Gonçalves	Santa Filomena
PE	Petrolina	Juazeiro
BA	Ituacu	Taiacu
MA	Rosário	Santa Rita
MA	São João dos Patos	Paraibano
SE	Laranjeiras	Areia Branca
BA	Brumado	Livramento de Nossa Senhora

Tabela 2 - Lista das Cidades que serão comparadas

Fonte: Produzido pelo próprio autor

Os indicadores socioeconômicos de tais municípios, os quais dizem respeito aos anos de 1991, 2000 e 2010, foram obtidos por meio do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que pode ser acessado, pelo endereço eletrônico: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home>. Essa plataforma force outros indicadores, entretanto os escolhidos proporcionam uma melhor perspectiva da evolução do bem-estar coletivo.

Por fim, os índices passaram por um processo comparativo. Nesse momento tentou-se identificar um padrão de crescimento, e desenvolvimento nas cidades presentes na Carteira do FINOR, visto que é esperado um impacto dos benefícios no âmbito social, dada sua função extrafiscal exaustivamente tratada.

Aqui é importante ressaltar que em 2013, foi encontrado um relatório de avaliação dos fundos fiscais de investimentos, que buscou mostrar o impacto e importância do FINOR, e do FINAM. Todavia este documento realizou tal estudo com base na evolução dos indicadores socioeconômicos das localidades possuidoras de empreendimentos incentivados, por outro lado, diferentemente do presente trabalho, não estabeleceu parâmetros de comparação para concluir se essa evolução está acima do desenvolvimento de municípios não beneficiários.

6.2 Especificidades do Fundo de Investimentos do Nordeste

O Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), foi estabelecido juntamente com o Fundo de Investimentos da Amazônia, pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, e posteriormente reformulado pela lei 8.167, de 15 de janeiro de 1991. O FINOR opera como instrumento, que visa estimular a instalação de empreendimentos considerados prioritários ao desenvolvimento socioeconômico do nordeste brasileiro, por consequência reduzir as diferenças existentes entre tal região, e as demais regiões localizadas ao sul do país.

Nesse sentido, a União abre mão de parte da arrecadação proveniente do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, para aplicação desse montante em sociedade empresária que executará determinado projeto prioritário, considerado viabilizador do desenvolvimento regional. Entretanto, esta renúncia não pode ultrapassar 70% do imposto devido, bem como, a sociedade investidora deve possuir o controle acionário da sociedade incentivada²⁷.

6.3 Análise dos Indicadores

Neste ponto do trabalho foi possível identificar nenhuma regularidade no crescimento dos indicadores socioeconômicos. Em diversos casos as cidades

27. LOBATO, Marcel Costa e Silva. **Breve Estudo sobre a Sistemática dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (FINAM e FINOR)**. 13 de dez. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,breve-estudo-sobre-a-sistemica-dos-fundos-de-desenvolvimento-da-amazonia-e-do-nordeste-finam-e-finor,41156.html>. Acesso em 25 de jul. 2018.

que não possuem empresas beneficiadas tiveram um desenvolvimento muito maior do que os municípios detentores de empreendimento da carteira do FINOR, especialmente na década de 90.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal²⁸, dentre os treze municípios estudados detentores de empreendimentos incentivados, **doze obtiveram crescimento inferior, entre 1991 e 2000, em relação àqueles desprovidos de empresas beneficiadas**. Embora grande parte deles tenha começado utilizar os recursos no início da década de 90, como indicado na figura 1, no tópico 4.2.1, somente Brumado, apresentou um crescimento superior do IDHM no período correspondente, onforme indicado na figura abaixo. Já no segundo período, correspondente aos anos entre 2000 e 2010, apenas seis cidades beneficiárias, apresentaram uma evolução no indicador, superior aos municípios usados como parâmetro comparativo.

Cidade com Empresa Beneficiária	Evolução IDHM 1991/2000	Cidade desprovida de empresa beneficiada	Evolução IDHM 1991/2000
Rosário	28,38%	Santa Rita	42,95%
São João dos Patos	37,75%	Paraibano	65,59%
Aquiraz	52,60%	Cascavel	55,03%
Maracanaú	36,90%	Maranguape	42,01%
Brumado	34,11%	Livramento de Nossa Senhora	32,43%
Ituaçu	36,36%	Tanhaçu	63,20%
Laranjeiras	32,77%	Areia Branca	50,17%
Estância	28,07%	Itaporanda d'ajuda	61,54%
São Gonçalo do Amarante	32,66%	Macaíba	38,04%
Marechal Deodoro	32,66%	São Miguel dos Campos	38,63%
Conde	39,27%	Alhandra	50,36%
Ribeiro Gonçalves	25,42%	Santa Filomena	39,86%
Petrolina	25,42%	Juazeiro	34,09%

Tabela 3 - Evolução IDHM

Fonte: Produzido pelo próprio autor

Durante a década de 90, oito das treze cidades estudadas tiveram crescimento da Renda per capita abaixo da expectativa. Logo nos primeiros anos após a instalação do empreendimento envolvido na renúncia fiscal, esperava-se um expressivo crescimento desse indicador, decorrente da instalação dos postos de trabalho. Entretanto a maior parte dos municípios mostrou desenvolvimento inferior da renda per capita quando comparadas com localidades fora da zona de influência

28. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>. Acesso em: 02 de ago. 2018

dos incentivos. O crescimento do índice só melhora a partir dos anos 2000, situação na qual dez cidades demonstram crescimento superior aos municípios fora da carteira do FINOR:

No geral, entre 1991 e 2000, pode-se identificar um aumento da concentração de renda nas localidades averiguadas; apenas duas cidades apresentaram retração no coeficiente de gini²⁹. Embora o crescimento do indicador tenha ocorrido na maior parte dos municípios, sete apresentaram crescimento superior às cidades que não possuem empreendimentos estimulados pelo FINOR. Por outro lado, entre os anos 2000 e 2010, o quadro se inverte, e identifica-se uma retração dos indicadores, com exceção de Marechal Deodoro-AL. Entretanto, a redução da concentração de renda foi maior nos municípios com empreendimentos beneficiados: em 8 cidades a redução foi inferior às utilizadas como parâmetro comparativo.

Em todas as cidades envolvidas na pesquisa ocorreu uma diminuição na porcentagem da população extremamente pobre (renda domiciliar per capita de até 70 reais), e pobre (renda domiciliar per capita de até 140 reais) tanto no intervalo de 1991 a 2010, quanto no intervalo de 2000 a 2010. O primeiro período é marcado por uma redução inferior dessa população nas cidades beneficiárias, em relação aos outros municípios, visto que somente quatro obtiveram uma diminuição superior de extremamente pobres, e cinco de pobres. Contudo, no segundo período, ocorre uma inversão, e os municípios com empreendimentos presentes na carteira do FINOR apresentam uma redução mais significativa da porcentagem da população pobre: oito das treze cidades analisadas superam as demais em termos de diminuição da população pobre e 7 no tocante à retração de pessoas extremamente pobre.

No geral, as cidades apresentaram um crescimento no grau de formalização dos empregados³⁰. Todavia, grande parte dos municípios, seis dos treze, apresentou uma evolução menor em relação às localidades desprovidas de empreendimentos do FINOR. Brumado chama atenção por ter uma regressão desse índice no período analisado.

A taxa de desocupação³¹, configura-se um dos maiores indicadores para obtenção dos resultados pretendidos pelo Estado na concessão de determinado incentivo, vez que mostra a capacidade de geração de empregos do empreendimento

29. Índice de Gini - medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima). <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>. Acesso em: 02 de ago. 2018

30. Razão entre o número de pessoas de 18 anos ou mais formalmente ocupadas e o número total de pessoas ocupadas nessa faixa etária multiplicado por 100. São considerados como formalmente ocupados os empregados com carteira de trabalho assinada, os militares do exército, da marinha, da aeronáutica, da polícia militar ou do corpo de bombeiros, os empregados pelo regime jurídico dos funcionários públicos, assim como os empregadores e trabalhadores por conta própria que eram contribuintes de instituto de previdência oficial. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/glossario/. Acesso em: 02 de ago. 2018.

31. Taxa de desocupação (ou desemprego aberto) - porcentagem das pessoas desocupadas, em relação às pessoas economicamente ativas. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>. Acesso em: 02 de ago. 2018

beneficiado. Seguindo a tendência dos Estados de origem e da própria União, ocorreu uma diminuição das taxas de desocupação, entretanto verificou-se que essa diminuição foi inferior ao observado em municípios desprovidos de empreendimentos beneficiados em três cidades: Rosário (MA), Aquirraz (CE) e Petrolina (PE). Aqui ainda é válido ressaltar que São João dos Patos (MA) e Ituaçu (BA), apresentaram uma diminuição inexpressiva do indicador, próximo à 1%.

A análise dos indicadores socioeconômicos sinaliza que a concessão de benefícios fiscais não implicam necessariamente em um desenvolvimento local. As cidades de pequeno porte como as envolvidas no presente estudo, provavelmente refletiriam em seus indicadores a presença e o subsequente progresso esperado, das renúncias de receita, especialmente tratando-se de um gasto tributário de quase 400 milhões de reais como o do Fundo de Investimentos do Nordeste.

Dessa forma esperava-se a existência de um padrão de crescimento expressivo nas cidades detentoras de projetos autorizados pelo FINOR, quando comparadas às cidades desprovidas do incentivo. Contudo, como demonstra o presente texto, esse padrão não se verificou, e o progresso esperado dos municípios beneficiários foi identificado nas localidades desprovidas de empreendimentos ligados ao Fundo, bem como indica a evolução do IDHM e da renda per capita.

O estudo aqui realizado sobre o Fundo de Investimentos do Nordeste, indica a necessidade de repensar a funcionalidade dos benefícios fiscais. Afinal trata-se de um incentivo, com alto gasto tributário, ou seja, grande impacto no orçamento, que visa o desenvolvimento regional, cujo os efeitos esperados pela administração não são tão significativos quanto deveriam, ao menos pela análise dos indicadores sociais..

Nesse sentido, os objetivos pretendidos no momento da concessão, ou criação da renúncia de receita em questão, talvez não sejam atingidos na proporção desejada. A base teórica estabelecida nos capítulos anteriores, em relação à extrafiscalidade do instituto, proporciona a constatação de ao menos quatro objetivos conjecturados pelo administrador. O primeiro, seria o estímulo à instalação de empreendimentos considerados prioritários, que possibilita a obtenção dos outros três objetivos: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, e subsequente diminuição das disparidades entre a região nordeste e as demais.

Em recentes notícias, o antigo ministro da Fazenda criticou a atuação dos benefícios fiscais³². Segundo ele, a expansão dos gastos tributários gera incertezas e aumento dos juros, o que prejudica a geração de empregos, ao invés de melhorá-la. O presidente do TCU, Raimundo Carreiro, também afirmou que as desonerações do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados não renderam os

32. CARNEIRO, Mariana. **Política de desoneração da folha 'é uma droga', afirma Fazenda**. Folha de São Paulo. São Paulo, p. 1, 1 nov. de 2017.

empregos prometidos e sobrecarregaram os estados e municípios, visto que parte da arrecadação desses tributos é destinada aos governos regionais ³³.

Em recente crítica às desonerações da cesta básica, Fábio Kanczuk, Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, alegou que o Bolsa Família é doze vezes mais eficiente que o benefício. Segundo cálculos realizados pela secretaria, a cada bilhão desembolsado com o programa, o índice de gini é reduzido em 0,06, por outro lado a incentivo tem um efeito redutor de 0,005 a cada bilhão gerado em gasto tributário. Nessa lógica, deveriam ser destinados os recursos da desoneração, ao bolsa família³⁴.

Dessa forma, o baixo impacto do Fundo de Investimentos do Nordeste na esfera social, sugerido pela comparação apresentada, apesar do alto investimento estatal, por si só já indica a provável ineficiência crônica dos incentivos como instrumentos de melhora do bem-estar coletivo. Essa desproporção entre custos e benefícios fica ainda mais evidente com a forte possibilidade de existirem mecanismos de menor impacto orçamentário, os quais proporcionem os mesmos, ou melhores resultados.

7 | CONCLUSÃO

A definição de “benefício fiscal” e “gasto tributário”, bem como a forma de seu funcionamento, elucidam como os institutos possibilitam o controle das ações do contribuinte em favor de determinada política que é desejada pelo Estado. A implantação dessa política, em detrimento da arrecadação, extrapola a função fiscal do instituto, e relaciona-se com a sua função extrafiscal que pode recair na esfera política, econômica e social.

O histórico de criação de renúncias de receitas, e as justificativas que as envolvem, indica como é marcante a função extrafiscal do instituto. Por inúmeras vezes os incentivos são concedidos, para aplicação de determinada política pública, que recaí quase sempre no âmbito social. Assim, a realidade legislativa demonstra como, no Brasil, os benefícios são utilizados como instrumentos de desenvolvimento do bem-estar social de determinadas populações.

Essa melhora da qualidade de vida nos municípios com empreendimentos beneficiários configura-se objetivo fim pretendido pelo legislador, entretanto provavelmente não é atingida, ao meno na proporção esperada. Tal fato é sugerido pelo estudo dos indicadores socioeconômicos de cidades beneficiadas pelos incentivos do Fundo de investimentos do Nordeste. Nesse contexto, as renúncias

deixam de ser instrumentos de implantação de políticas na esfera social, para

33. NASCIMENTO, Bárbara. **Meirelles diz que redução de subsídios é uma das políticas mais importantes do governo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/meirelles-diz-que-reducao-de-subsidios-uma-das-politicas-mais-importantes-do-governo-22013264> . Acesso em: 05 de ago. 2018.**

34. CARNEIRO, Mariana. **Política de desoneração da folha ‘é uma droga’, afirma Fazenda.** Folha de São Paulo. São Paulo, p. 1, 1 nov. de 2017.

tornar-se mecanismos de enriquecimento do particular, uma irresponsabilidade orçamentária do administrador, na proporção que os agentes privados não aplicam recursos para desenvolvimento das localidades onde estão estabelecidos. Em decorrência disto, o desenvolvimento esperado não é obtido e as regiões continuam carecendo de investimento adequado.

O distanciamento entre os resultados pretendidos e os obtidos é acentuado pela ausência de controle adequado no processo de concessão dos benefícios fiscais. A legislação brasileira fixa somente dispositivos que proporcionam um controle do efeitos orçamentários do instituto, mas não dos efeitos na esfera social. Em geral, como indicado em relatórios de auditoria do Tribunal de contas da União subsiste, no Brasil, um grande descontrole dos incentivos. Nesse cenário é identificado uma escassez de legislação específica sobre a criação de renúncias, algo que reflete na falta de atividades específicas para acompanhamento das políticas vinculadas, bem como carência de órgãos fiscalizadores.

A carência de controle na concessão dos incentivos, associada ao provável distanciamento entre resultados esperados e obtidos, averiguada pelo estudo aqui realizado, sugerem um grande problema na gestão fiscal relativa à constituição do gasto tributário, responsável por impacto expressivo no orçamento da União.

REFERÊNCIAS

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 3. Ed. São Paulo: Lejus, 2002.

BORGES, José Souto Maior. “**Incentivos fiscais e financeiros**”, **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 08, São Paulo, Malheiros, 1994.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relator: Raimundo Carreira. **Relatório de Levantamento de Auditoria TC 018.259/2013-8**. Ata nº 16/2014. Brasília, DF, Sessão 14/5/2014. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140516/AC_1205_16_14_P.doc. Acesso em: 15 de mai. 2018.

CARAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 11ª ed, São Paulo: Malheiros, 2006.

CARNEIRO, Mariana. **Política de desoneração da folha ‘é uma droga’, afirma Fazenda**. Folha de São Paulo. São Paulo, p. 1, 1 nov. de 2017.

LOBATO, Marcel Costa e Silva. **Breve Estudo sobre a Sistemática dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (FINAM e FINOR)**. 13 de dez. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,breve-estudo-sobre-a-sistemática-dos-fundos-de-desenvolvimento-da-amazonia-e-do-nordeste-finam-e-finor,41156.html>.

MACIEL, Marcelo Sobreiro. **POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS: QUEM RECEBE ISENÇÃO POR SETORES E REGIÕES DO PAÍS**. Câmara dos Deputados Praça 3 Poderes Consultoria Legislativa Anexo III - Térreo Brasília – DF, p. 3. Disponível em http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2009_9801.pdf.

NETO, Celso de Barros Correia. **O avesso do tributo: incentivos e renúncias fiscais no direito**

brasileiro. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2012.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios Fiscais no Direito Brasileiro.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SURREY, Stanley S. **Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures.** Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973.

VINHAS, Marcos André. **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Adultização 1, 8

Altmetria 46, 47, 48, 49, 58, 59

Aplicação 13, 42, 63, 66, 68, 72, 75, 95, 96, 99, 103, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 130

Aplicativos 135, 136, 137, 140, 141

Arte pública 77, 78, 79, 80, 85, 86

Atores políticos 159, 160, 172

C

Ciberespaço 135, 136, 137, 141

Civilização 118, 119, 120, 121, 123

Concílio Vaticano II 143, 144, 145, 147, 149, 154, 158

Criminalidade 33, 38, 41, 42, 135, 137, 138, 139, 141

Cultura 7, 11, 12, 13, 18, 21, 23, 78, 83, 84, 85, 123, 146, 148, 151, 152, 175

E

Educação 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 86, 100, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 131, 134, 146, 158

Encarceramento 31, 32, 33, 34, 42, 44

Erotização 1, 10

Escolhas 159, 160, 172

Estágio supervisionado 125, 126, 130, 132, 133

F

Faculdade Bagozzi 125, 126, 127, 130, 131, 132

Fenômeno migratório 19

Formação profissional 125, 126, 128, 130, 131, 132, 133

G

Golpe de 1964 159, 173

H

Habeas Corpus 31, 32, 33, 34, 35, 37, 39, 40

I

Inclusão 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18

Infantil 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 121
Instrução 38, 118, 119, 120, 124
Interação 15, 47, 51, 58, 131, 132, 135, 145, 159
Internet 5, 8, 48, 135, 136, 137, 138, 142, 174

L

Lógica Fuzzy 60, 62, 63, 65, 66, 68, 71

M

Magistério 118, 119, 120
Método 2, 52, 70, 72, 73, 75, 76, 127
Música 19, 20, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 81

N

Negociações 159, 160, 172, 173

O

Opressão 19

P

Pastoral Urbana 144, 152, 153, 158
Política 11, 12, 13, 15, 16, 18, 22, 29, 31, 32, 33, 34, 41, 42, 44, 45, 85, 86, 90, 92, 94, 95, 96, 102, 103, 104, 128, 129, 133, 159, 160, 163, 164, 167, 173
Política criminal 31, 32, 33, 34, 41, 42, 44, 45
Prematuridade 1, 2, 8, 9
Prisão preventiva 31, 33, 36, 38, 41, 43, 44, 45
Probabilidades 71, 105, 106, 110
Processo Ensino-Aprendizagem 125

R

Representações sociais 77, 84, 86
Responsabilidade civil 69, 105, 112, 114, 115, 116, 117
Risco 23, 48, 60, 61, 62, 63, 64, 70, 71, 146, 153

S

Segurança pública 32, 45, 135, 136, 137, 138, 140, 141
Seguros 60, 61, 62, 63, 64, 66, 68, 69, 70, 71
Social 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 28, 29, 37, 41, 44, 47, 49, 51, 52, 59, 77, 79, 83, 84, 86, 88, 89, 90, 92, 94, 96, 98, 99, 102, 103, 104, 118, 121, 122, 124, 125, 126, 127,

128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 142, 145, 146, 147, 148, 153, 155, 156

Sociedade 6, 7, 9, 11, 13, 14, 15, 17, 22, 23, 37, 41, 42, 46, 78, 99, 118, 119, 120, 121, 122,
123, 124, 127, 129, 135, 141, 143, 145, 146, 147, 149, 150, 153, 154, 155, 157

Supervisão Direta 125, 126, 131, 132

T

Tráfico de drogas 31, 32, 33, 37, 38, 39, 41, 44

Twitter 46, 47, 48, 49, 51, 52, 54, 56, 57, 58

 **Atena**
Editora

2 0 2 0