



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SANZIO ROCHA TORRES

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE/CEARÁ,
NO PERÍODO DE 2010 A 2020**

FORTALEZA

2024

SANZIO ROCHA TORRES

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE/CEARÁ, NO PERÍODO DE 2010 A
2020

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- T648a Torres, Sanzio Rocha.
Avaliação da política de incentivos fiscais no desenvolvimento econômico do município de Horizonte/Ceará, no período de 2010 a 2020 / Sanzio Rocha Torres. – 2024.
111 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa.

1. Incentivos Fiscais. 2. Arrecadação Municipal. 3. Horizonte. I. Título.

CDD 320.6

SANZIO ROCHA TORRES

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS NO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO DO MUNICÍPIO DE HORIZONTE/CEARÁ, NO PERÍODO DE 2010 A
2020

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: 19/09/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Fábio Maia Sobral
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Samuel Leite Castelo
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

RESUMO

Este trabalho busca avaliar os efeitos no desenvolvimento econômico no município de Horizonte, no estado do Ceará, decorrentes da política de incentivos fiscais nele adotada, durante o período de 2010 a 2020. O município se destaca com um dos maiores PIBs do Ceará (IPECE, 2020), importante polo industrial do estado e de arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Em termos metodológicos, a pesquisa desenvolvida é do tipo descritiva, considerando a necessidade de levantamento bibliográfico e documental, além do desenvolvimento de outros procedimentos, como entrevistas semiestruturadas com os autores institucionais da referida política. Na perspectiva de conseguir maior especificidade sobre seus resultados, adotou-se abordagem qualitativa, como alternativa para analisar os principais efeitos que as concessões realizadas provocaram no desenvolvimento econômico local. Para tanto, as fontes utilizadas foram a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Prefeitura de Horizonte, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Ministério do Trabalho e Emprego, Tribunal de Contas do Estado do Ceará e Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). A pesquisa realizada observou impactos positivos nas finanças do município, colocando-o em posição de destaque no âmbito estadual. Observou-se que empresas incentivadas contribuíram com grande parcela da mão de obra empregada no município, não se observando precarização salarial. Assim, infere-se que, com a atração de empresas, houve incremento da atividade industrial, como também se verificou a queda do PIB municipal e redução na arrecadação de ICMS.

Palavras-chave: incentivos fiscais; arrecadação municipal; Horizonte.

ABSTRACT

This work aims to evaluate the effects on economic development in the municipality of Horizonte, in the state of Ceará, resulting from the tax incentive policy adopted by the municipality during the period from 2010 to 2020. The municipality stands out as having one of the highest GDPs in Ceará (IPECE, 2020), being an important industrial hub in the state and a significant source of revenue from the Tax on the Circulation of Goods and Services (ICMS). Methodologically, the research is descriptive, considering the need for bibliographic and documental review, as well as other procedures such as semi-structured interviews with the institutional authors of the policy. To achieve greater specificity in its results, a qualitative approach was adopted as an alternative to analyze the main effects that the granted incentives had on local economic development. The sources used were the Ceará State Treasury, Horizonte City Hall, Brazilian Institute of Geography and Statistics, Ministry of Labor and Employment, Ceará State Court of Accounts, and the Ceará Institute of Economic Research and Strategy (IPECE). The research observed positive impacts on the municipality's finances, positioning it prominently at the state level. It was noted that incentivized companies contributed significantly to the employed workforce in the municipality, with no observed wage degradation. Thus, it is inferred that the attraction of companies led to an increase in industrial activity, although there was also a decrease in the municipal GDP and a reduction in ICMS revenue.

Keywords: tax incentives; municipal collection; Horizon.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa do município de Horizonte	53
Figura 2 - Linha do tempo da política de incentivos fiscais no período 2010 a 2020	56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Competência Tributária – Constituição Federal de 1891	21
Quadro 2 - Comparação na Legislação Tributária nas Constituições de 1891 a 1988	25
Quadro 3 - Diferenças entre a PEC 45/2019 e a PEC 110/2019	27
Quadro 4 - Critérios de repartição de receitas pelo atual sistema tributário	36
Quadro 5 - Comparativo entre Incentivos econômicos constantes nas Leis nº 1.279/19 e 1.563/23	59
Quadro 6 - Atividade com maior Valor Adicionado Bruto (VAB) dos municípios com maiores PIBs no estado do Ceará no ano de 2020	64
Quadro 7 - Empresas que receberam incentivos estaduais e municipais	89
Quadro 8 - Anexo de metas fiscais de 2018 do município de Horizonte	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Evolução da Arrecadação Tributária Própria dos entes federados para anos selecionados – 1960/2000 (em %)	34
Tabela 2 –	Evolução da Receita Tributária Disponível dos entes federados para anos selecionados – 1960/2000 (em %)	34
Tabela 3 –	Tabela 3 – Impacto do repasse da cota parte de ICMS sobre a receita total municipal – 2020 (em milhões de R\$ e %)	39
Tabela 4 –	<i>Ranking</i> dos 10 maiores PIBs no estado do Ceará, nos anos de 2010 e 2020 (a preços de dez./2020 – IPCA; e %)	54
Tabela 5 –	<i>Ranking</i> dos maiores PIBs per capita no estado do Ceará, nos anos de 2010 e 2020 (a preços de dez./2020 – IPCA; e %)	55
Tabela 6 –	Quantidade de empregos por setor em 31/12/2009 e 31/12/2020, no município de Horizonte	55
Tabela 7 –	Valor Adicionado Bruto (VAB) por setor econômico, em Horizonte, de 2010 a 2020 (a preços constantes de dez./2020, atualizados pelo IPCA, em R\$ 1.000)	61
Tabela 8 –	PIBs do município de Horizonte, em valor nominal, real e variação, no período de 2010 a 2020	63
Tabela 9 –	Variação dos PIBs reais de 2020, em relação aos de cada ano, de municípios do Ceará, respectivamente (em %)	64
Tabela 10 –	Valor Adicionado Fiscal (VAF), nominal e real, e variação anual, de Horizonte, 2010 a 2020	65
Tabela 11 –	Participação do Valor Adicionado Fiscal (VAF) na Cota parte ICMS de Horizonte, nominal e real, de 2010 a 2020	68
Tabela 12 –	Receitas Totais, Cota Parte e Representatividade da cota sobre as receitas municipais, em valores correntes, de Horizonte nos anos de 2010 a 2020	69
Tabela 13 –	Quantidade de empresas por setor, com empregados registrados – município de Horizonte – 2010 a 2020	70
Tabela 14 –	Quantidade de estabelecimentos com empregados na Indústria da Transformação no município de Horizonte, na Região Metropolitana e no estado do Ceará, no período de 2010 a 2020	71

Tabela 15 – Quantidade de estabelecimentos do setor da indústria da transformação e representatividade por porte, de acordo com a quantidade de empregados, no município de Horizonte, no período de 2010 a 2020	72
Tabela 16 – Quantidade populacional e de domicílios de Horizonte, nos Censos de 2010 e 2022	74
Tabela 17 - Receitas nominais do município de Horizonte, de 2010 a 2020	75
Tabela 18 – Receitas municipais de Horizonte, no período de 2010 a 2020 em valores constantes de dez/2020	75
Tabela 19 - Coeficiente – FPM interior – Níveis por faixa de habitantes	76
Tabela 20 – 10 maiores municípios cearenses em percentual de crescimento populacional e percentagem de crescimento, de 2010 a 2020	77
Tabela 21 – Unidades de Saúde, leitos e profissionais no município de Horizonte, em 2010 e 2020	78
Tabela 22 – Taxa de mortalidade infantil no município de Horizonte, 2010 e 2020	78
Tabela 23 – Índice de Desenvolvimento Municipal do município de Horizonte nos anos em que foram calculados	80
Tabela 24 – Estoque de empregados em 31 de dezembro de cada ano, no município de Horizonte, de 2009 a 2020	86
Tabela 25 – Municípios que mais possuíam empregados registrados no estado do Ceará, no período de 01/01/2010 a 31/12/2020	87
Tabela 26 – Empresas identificadas na RAIS com base nas atividades econômicas no município de Horizonte, de 2010 a 2020	90
Tabela 27 – Atividades econômicas que mais empregavam no município de Horizonte no período 2010 – 2020	92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Crescimento populacional no município de Horizonte, de 1991 a 2022	52
Gráfico 2 -	Comparativo do Valor Adicionado Bruto (VAB) por setor econômico, em Horizonte, de 2010 a 2020	61
Gráfico 3 -	Comparativo dos VABs de Horizonte, em valores constantes, atualizados até 12/2020 – IPCA	62
Gráfico 4 -	Comportamento do PIB real de Horizonte, de 2010 a 2020	63
Gráfico 5 -	Comportamento do Valor Adicionado Fiscal (VAF) real de Horizonte, de 2010 a 2020	66
Gráfico 6 -	<i>Ranking</i> comparativo do Valor Adicionado Fiscal (VAF) em relação à Região Metropolitana e ao estado do Ceará, de 2010 a 2020	67
Gráfico 7 -	Cota parte ICMS de Horizonte, em valores constantes de dez./2020	69
Gráfico 8 -	Quantidade de veículos no município de Horizonte no período de 2010 a 2020	74
Gráfico 9 -	Classificação de Horizonte de acordo com o Índice de Desenvolvimento Municipal no estado, de 2010 a 2018	80
Gráfico 10 -	Quantidade de ocorrências registradas com base na Lei nº 11340/06 em Horizonte/CE	85
Gráfico 11 -	Quantidade de empregados por tipo de atividade – Município de Horizonte – Período de 2010 a 2020	88
Gráfico 12 -	Quantidade de indústrias por tipo de atividade – Município de Horizonte - Período de 2010 a 2020	89
Gráfico 13 -	Comparativo - empregados das 3 maiores atividades empregadoras x total de empregados no município de Horizonte no período de 2010 a 2020	93
Gráfico 14 -	Comparativo da média salarial no município de Horizonte, com a Região Metropolitana e com o estado do Ceará, no setor da Indústria, no período de 2010 a 2020	94

Gráfico 15 - Comparativo da média salarial no município de Horizonte, com a Região Metropolitana e com o estado do Ceará, por atividade econômica, no período de 2010 a 2020	95
Gráfico 16 - Comparativo da média salarial no município de Horizonte, com a Região Metropolitana e com o estado do Ceará, na atividade de fabricação de farinha de mandioca e derivados, nos anos de 2015 a 2020	97

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1	Evolução do sistema tributário nacional	20
2.1.1	<i>Propostas atuais de reforma tributária</i>	25
2.2	A função social dos tributos	28
2.3	Repartição das receitas tributárias definida na Constituição Federal de 1988	30
2.3.1	<i>A repartição do ICMS</i>	37
2.4	Guerra fiscal entre os entes da federação	40
2.5	Incentivos fiscais adotados como promoção ao desenvolvimento regional	41
2.6	Incentivo fiscal classificado como gasto tributário	47
3	POLÍTICA DE INCENTIVO FISCAL NO MUNICÍPIO DE HORIZONTE DURANTE O PERÍODO DE 2010 A 2020	52
3.1	Breve histórico sobre o município de Horizonte/CE	52
3.2	Política de incentivo fiscal no município de Horizonte no período de 2010 a 2020	56
3.3	Impacto dos incentivos fiscais sobre as finanças municipais	60
3.4	Impacto sobre a geração e manutenção de empregos	83
3.5	Atendimentos das exigências da LRF	98
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	103

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 prescreve, em seu artigo 3º, III, a busca pela redução das desigualdades regionais como objetivo da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988). Este é um desafio profundo que envolve a adoção de políticas públicas e ações de diversas áreas para promover o desenvolvimento econômico e social de regiões menos desenvolvidas.

Medidas como investimentos em infraestrutura, descentralização de recursos, investimento em educação, incentivos ao empreendedorismo, concessão de incentivos fiscais, dentre outros, são utilizadas na tentativa de combater essa desigualdade. Assim, com o propósito de promover o desenvolvimento local, por meio do incremento de atividades econômicas e da atração de empresas para o seu território, e com isso, possibilitar a implementação de políticas públicas para a população local, muitos municípios promovem a concessão de benefícios, nestes incluídos os fiscais. Eles têm como finalidade estimular o desenvolvimento econômico em determinadas regiões ou setores da economia, proporcionando a redução de impostos ou até mesmo a isenção para empresas que se instalem em regiões menos desenvolvidas ou que realizem investimentos em setores estratégicos para a localidade, sendo concedidos através de leis específicas.

É comum, ainda, investimentos das prefeituras em infraestrutura econômica visando rebaixar o custo de empreendimentos privados para atraí-los, como saneamento, vias de acesso, comunicações e eletrificação, internet e acesso à água com tarifas reduzidas e gratuitas. Todavia, embora possam trazer benefícios para a economia, eles também são alvo de críticas, sob o argumento de constituírem instrumento da denominada “guerra fiscal”, que podem levar a uma competição desleal entre os estados e municípios, além de reduzir a arrecadação de impostos, prejudicando a capacidade do governo de investir em áreas como saúde, educação e segurança.

Assim, o gestor municipal utiliza a concessão de incentivos fiscais, buscando atrair empresas para o município, visando gerar o aumento da atividade econômica na região. Considera que haja repercussão na receita orçamentária, além de propiciar a geração de emprego, renda e desenvolvimento local, o que impacta diretamente no aumento do PIB local, possibilitando reduzir as desigualdades em relação a outras localidades.

Nesse sentido, Santos (2012, p. 102) discorre que referidas vantagens estão sendo muito utilizadas pela Administração Pública como chamamento a novos investidores: “Esse tipo de administração ‘empreendedora’ tem seduzido as prefeituras a ponto de 3.464 delas

(num universo de 5.560) terem declarado à pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros que oferecem incentivos para atração de atividades econômicas”.

Os incentivos fiscais são vantagens relacionadas à carga tributária “devida, mas não paga” por empresas ou pessoas físicas com a intenção de estimular um setor ou uma atividade econômica. Esses incentivos podem vir de diversas formas, como isenções, compensações e outros modelos que aliviam a carga tributária das organizações (Gruenfeld, 2009; Castro; Moraes, 2015).

Segundo Nascimento (2013), a aplicação da ideia de concessão de incentivos fiscais como política pública iniciou-se no Brasil a partir da década de 1950, visando estimular o desenvolvimento econômico-social do país, em resposta ao moroso processo de industrialização nacional. Nesse período, iniciou-se a criação das superintendências de desenvolvimento regional, houve investimentos de empresas estatais nas regiões periféricas e foram ofertados incentivos para atrair o capital privado para essas regiões. A edição da Lei Federal nº 3.173/57 (Brasil, 1957) passou a isentar, dos impostos federais, estaduais ou municipais, as mercadorias estrangeiras que chegavam diretamente na Zona Franca de Manaus, enquanto permanecessem nela.

Em 1959, fundou-se a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por meio da Lei Federal nº 3.692, com o objetivo buscar reduzir as desigualdades verificadas entre as regiões geoeconômicas do Brasil, por meio de políticas de desenvolvimento regional e a coordenação de outros órgãos federais que atuavam no Nordeste.

De acordo com Costin (2010), criou-se a SUDENE com a intenção de reduzir as desigualdades regionais e integrar o Nordeste ao mercado nacional, buscando interiorizar o desenvolvimento. Sua missão era de planejar, coordenar e executar políticas públicas para o desenvolvimento da região, com ênfase em programas de investimentos em infraestrutura, geração de emprego e renda, e incentivo à produção agropecuária. Nesse sentido, se alinhava ao padrão de atuação econômico-político-social do Estado Desenvolvimentista, que é um conceito econômico e político que se consolidou durante os governos democráticos de 1945 a 1964. Caracterizou-se por uma forte intervenção do Estado na economia, por meio de empresas estatais, incentivos fiscais e protecionismo comercial (Mattei; Santos Júnior, 2009). Isso permitiu que o país alcançasse uma rápida industrialização e se tornasse uma das maiores economias emergentes do mundo.

Neste modelo, o Estado tinha um papel ativo na economia, intervindo na produção, distribuição e investimento de recursos, com o objetivo de estimular o crescimento econômico

e o desenvolvimento do país. O Estado acreditava que a economia de mercado por si só não era suficiente para garantir o crescimento econômico e a distribuição equitativa de renda, e que deveria intervir para reparar as distorções do mercado e promover o desenvolvimento econômico (Mattei; Santos Júnior, 2009). Desde então, a política de incentivos fiscais no Brasil evoluiu e se adaptou às necessidades do país em diferentes momentos históricos, mas sempre visando o incentivo à produção, o desenvolvimento econômico e a geração de empregos.

Na omissão e/ou falta de condições do Governo Federal em implantar políticas eficazes de promoção da economia dos estados mais pobres, seus governantes passaram a competir pela atração de investimentos privados, visando a geração de empregos, aumento na arrecadação de impostos e ganhos em tecnologia.

No Estado do Ceará, essa política de concessão de incentivos foi marcada pela criação do Fundo de Desenvolvimento da Indústria – FDI, em 1979, no governo de Virgílio Távora, dando início a uma nova fase de crescimento econômico para o Estado.

O FDI foi criado pela Lei Estadual nº 10.367/79, que possibilitou uma série de benefícios à instalação de empreendimentos industriais, fornecendo incentivos fiscais para promover a industrialização e o desenvolvimento do estado.

Segundo Sousa (2007, p. 608), de 1970 a 1998, o Ceará passou por mudanças de ordens política e institucional com expressiva repercussão econômica, crescendo mais rapidamente que o Nordeste e o país.

O Estado do Ceará há muito apresenta um desempenho econômico – retratado pelas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) – superior aos do Nordeste e do Brasil, desde bem antes do Governo das Mudanças. De fato, segundo dados publicados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) relativos aos agregados econômicos regionais, a partir de 1970, verifica-se que, desse ano a 1998, portanto, praticamente durante trinta anos, o Ceará cresceu mais rapidamente do que o conjunto dos Estados nordestinos e o país, respectivamente, melhorando sua performance em termos *per capita* e em participação regional.

Atualmente, conforme dados informados pela Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE)¹, 281 empresas possuem contratos vigentes para a obtenção de incentivos fiscais no Ceará. No âmbito do município de Horizonte, atualmente, a concessão de incentivos fiscais é regida pela Lei Municipal nº 1.563/2023, que alterou as disposições contidas na Lei nº 1.279/2019.

¹ Disponível em: https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2022/11/EMPRESAS-ATIVAS-FDI_CNAE.pdf. Acesso em: 4 set. 2024.

Segundo dados do IPECE², relativos ao exercício de 2021, o município contava com mais de 351 indústrias, com predominância no setor de transformação. Com isto, ele se posicionou entre os 10 primeiros no Estado, considerando o Valor Adicionado Bruto – VAB³ do setor industrial, no período de 2016 a 2020⁴.

A Constituição Federal de 1988, no inciso I do art. 151, possibilita aos Entes da Federação, dentro de suas respectivas competências tributárias, isentar determinados tipos de tributos destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento econômico entre diferentes regiões do país.

De acordo com o disposto no artigo 176 do Código Tributário Nacional, as isenções fiscais devem ser fixadas por leis, em conformidade com as respectivas competências tributárias previstas na Constituição.

A concessão de incentivos fiscais, a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, deverá atender o que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, bem como cumprir os seguintes requisitos (art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000):

- i. estimar o impacto orçamentário financeiro no exercício inicial de sua vigência e nos dois seguintes;
- ii. demonstrar que a renúncia delas decorrente foi considerada ao se estimar a receita do orçamento e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO;
- iii. prever medidas de compensação nos três exercícios já referidos.

Desse modo, o objetivo da pesquisa é analisar os principais efeitos sobre a economia do município de Horizonte provocados pela política de concessão de incentivos fiscais, observando os impactos sobre as finanças municipais, bem como sobre o desenvolvimento local.

Para tanto, parte-se das seguintes perguntas norteadoras: a política de concessão de incentivos fiscais no município de Horizonte contribuiu para que o aumento de receitas fosse suficiente para compensar os incentivos ofertados? Quais os resultados verificados em termos de investimentos, geração de empregos e incrementos do PIB para o município? Mais

² Disponível em:

http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo5/52/images3x/Industria_transformacaoAtiva2021.jpg. Acesso em: 4 set. 2024.

³ O Valor Adicionado Bruto (VAB) é um indicador econômico que mede a riqueza gerada por uma determinada atividade econômica (agropecuária, indústria e serviços). O VAB é calculado pela diferença entre o valor da produção e o valor dos bens e serviços intermediários utilizados no processo produtivo, ou seja, é o valor agregado pela atividade econômica durante o processo produtivo à economia como um todo.

⁴ Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/12/radar-do-pib-municipal-cearense-2016-a-2010.pdf>. Acesso em: 4 set. 2024.

especificamente, tais questionamentos objetivam saber sobre as contribuições que as rendas geradas pelas empresas incentivadas trouxeram sobre o PIB municipal e a oferta de emprego para a população local; se as concessões realizadas afetaram o equilíbrio das finanças do município de Horizonte e atenderam aos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante disso, entendo ser necessário avaliar a política de concessão de incentivos fiscais para o desenvolvimento econômico no município de Horizonte, considerando sua posição de destaque no Estado, com um dos principais polos industriais, elevados PIBs (IPECE)⁵ e contribuições para a arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do Ceará.

Essa política foi, inclusive, destaque em matéria publicada na edição do Jornal O Povo de 27 de março de 2024⁶, que ressaltou os avanços do município de Horizonte após os 37 anos de emancipação, expondo conquistas em diversas áreas, dentre elas, no desenvolvimento econômico:

A própria história de Horizonte está imbricada com a instalação de grandes empresas. Fundada em 1989, a cidade viu, já no final da década de 1990, a chegada da gigante Vulcabras impulsionar sua economia e atrair mais moradores. Detentora de marcas como Mizuno e Olympikus, a multinacional produz calçados e material esportivo e, somente em Horizonte, possui cerca de 11 mil funcionários. Outras empresas com atuação mundial estão instaladas em Horizonte: Grupo Edson Queiroz, Klabin, Santana Textiles, Brilux, Grupo Teles, Irmãos Almeida, Arcaplast, Mabel Imports, Concepcion Group/BMG Foods. Para tal cenário, destacam-se a atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Programa de Industrialização de Horizonte (Progredih), mantido pela Prefeitura.

Lima (2017) realizou um estudo sobre as renúncias fiscais da União nos últimos cinco anos, com uma análise crítica da sua progressão e identificação dos principais problemas que dificultam uma melhor alocação dos recursos. Griebeler, Silva e Allebrandt (2020) analisaram os efeitos da Lei Municipal nº 5.201/2013, no período de 2013 e 2018, demonstrando de que forma os incentivos fiscais influenciaram nas finanças do Município de Osório/RS.

⁵ https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/12/PIB_Municipal_2020.pdf

⁶ HORIZONTE: os avanços do município que celebra 37 anos. **Jornal O Povo**. Fortaleza, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/especialpublicitario/prefeituradehorizonte/2024/03/27/horizonte-os-avancos-do-municipio-que-celebra-37-anos.html#:~:text=A%20pr%C3%B3pria%20hist%C3%B3ria%20de%20Horizonte,economia%20e%20atrair%20mais%20moradores. Acesso em: 30 ago. 2024.>

Oliveira *et al.* (2014) realizaram um estudo com o objetivo de identificar eventuais impactos da política de incentivos fiscais adotada pelo município de Teixeira de Freitas, no crescimento e na geração de renda para a população. Frota, Souza e Souza (2012) buscaram avaliar a eficácia dos incentivos fiscais concedidos para as indústrias no estado de Roraima, entre os anos de 2005 e 2010.

Na elaboração da metodologia, o primeiro passo é a definição dos tipos de abordagens que serão adotadas, podendo ser de cunho qualitativo como quantitativo.

Consoante Silva (2005, p. 142):

[...] o enfoque quantitativo se refere ao conhecimento “de fora”, obtido pela medição e pelo cálculo, enquanto o paradigma qualitativo se refere ao conhecimento “de dentro”, da essência, através do entendimento de intenções e uso da empatia, tendendo a ser mais indutivo que dedutivo.

Nesse entendimento, a natureza da pesquisa é diferente entre os enfoques quantitativo e qualitativo. Na pesquisa quantitativa, enquanto os pesquisadores sociais que trabalham com estatística captam apenas a região visível e concreta dos fenômenos, na abordagem qualitativa, são apreendidos os significados das ações e relações humanas, não identificados em equações, estatísticas e médias, apurados na pesquisa quantitativa.

A pesquisa qualitativa objetiva responder questões particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não consegue ser atingido pela abordagem quantitativa. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis quantitativas (Minayo, 2015).

Dessa forma, no quesito abordagem do problema, este estudo se classifica como qualitativo (Raupp; Beuren, 2013), considerando que tem como propósito identificar os impactos da política de concessão de incentivos fiscais no desenvolvimento econômico do município de Horizonte. Todavia, um papel menos importante assume a dimensão quantitativa aqui adotada, que possibilita identificar magnitudes de recursos, tanto em relação aos agregados macroeconômicos do município quanto aos volumes e participações dos incentivos concedidos para o desenvolvimento, tendências e perspectivas.

Em termos de método, a pesquisa realizada foi do tipo descritiva porque buscou observar, registrar e interpretar os fatos ligados à concessão de incentivos fiscais pelo município de Horizonte. O procedimento adotado para o desenvolvimento da pesquisa foi o estudo de

caso, por possibilitar, segundo Matos e Vieira (2002), a obtenção de grande quantidade de informações sobre um objeto específico, permitindo o aprofundamento em seus aspectos. A coleta de dados, referente aos efeitos da política de concessão de incentivos fiscais, ocorreu por meio de entrevistas e pesquisas em bancos de dados públicos.

Foram realizadas entrevistas com a Secretária de Finanças, com a Secretária de Assistência, Igualdade e Desenvolvimento Social, e com o Secretário de Articulação Institucional e Desenvolvimento Econômico do município de Horizonte, por serem partícipes na referida política, peças importantes na identificação dos efeitos provocados pela política pública. Também foram realizadas entrevistas com o Diretor de Fomento da ADECE e com o Secretário Executivo de Comércio, Serviço e Inovação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará.

Quanto às buscas em bancos de dados públicos, ocorreram junto à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ/CE; Sistema de Informações Municipais do Tribunal de Contas do Estado do Ceará; Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Horizonte; Ministério do Trabalho e Emprego do Governo Federal; Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN, antigo Denatran; e, por fim, em portais de institutos de pesquisa, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará (IPECE), dentre outros.

No site da SEFAZ-CE, foram realizadas pesquisas relacionadas ao Valor Adicionado Fiscal – VAF, pois retrata a movimentação econômica por meio do valor adicionado das mercadorias e serviços no território do município, o que impacta diretamente na cota parte de ICMS devida a ele, estando diretamente ligado ao objeto do estudo, pois repercute no aumento das receitas do município. Também foram solicitadas informações acerca das operações realizadas pelas empresas beneficiadas por incentivos fiscais no município de Horizonte, mas foi negada em virtude de sigilo fiscal, conforme Instrução Normativa nº 92/2021. Não dispor dessas informações impossibilitou a mensuração do impacto gerado pela movimentação econômica das empresas beneficiadas por incentivos fiscais, sediadas no município de Horizonte - CE, na cota parte de ICMS recebida pelo referido município.

No Ministério do Trabalho e Emprego, foram consultadas as informações constantes nas RAIS, por ter dados relacionados ao mercado de trabalho do país. Nessa fonte, há dados como estoques de empregos formais e informações sobre as remunerações, informações importantes na avaliação da política de concessão de incentivos fiscais pelo município de Horizonte, considerando ser um dos objetivos a geração e manutenção dos

empregos.

Foram pesquisados dados relacionados aos estabelecimentos (RAIS Estabelecimento), bem como aos empregados (RAIS Vínculo), no período de 2010 a 2020. Foram feitas pesquisas sobre: tipos de estabelecimentos, quantidade de estabelecimentos, quantidade de empregados e média salarial. Nas pesquisas foram observados, além de informações relativas ao município de Horizonte, dados no âmbito da região metropolitana de Fortaleza e do Estado do Ceará.

Relacionado ao IBGE, foram realizadas consultas nos Censos de 2010 e 2022, além de informações relativas ao Valor Adicionado Bruto – VAB, ao Produto Interno Bruto, sobre a população, moradias e veículos, tanto envolvendo o município de Horizonte, como a região metropolitana de Fortaleza e o Estado do Ceará.

No Sistema de Informações Municipais do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, foram realizadas consultas relacionadas às receitas municipais, como IPTU, IPVA, cota parte de ICMS, além da cota parte recebida a título de FPM.

Em termos de organização, este trabalho é composto por cinco seções, incluídas a introdução e a conclusão. Na introdução, o estudo inicia com a exposição da importância da pesquisa, com a definição de seu objetivo de trabalho, bem como da apresentação da metodologia aplicada. A segunda seção trata do referencial teórico, aborda a evolução do sistema tributário nacional, nos períodos colonial, imperial e da república, além das atuais propostas de reforma. São abordados também aspectos relacionados à função social dos tributos; a repartição das receitas tributárias definidas na Constituição Federal de 1988; a questão da repartição do ICMS entre os entes federativos e a guerra fiscal; a utilização dos incentivos fiscais como promoção ao desenvolvimento regional; e a classificação dos incentivos fiscais como gasto tributário. Na sequência, a terceira seção trata de um breve relato sobre o município de Horizonte e da política de concessão de incentivos fiscais, no período de 2010 a 2020. Foram observados os impactos dos incentivos sobre as finanças municipais e sobre a geração e manutenção dos empregos. Por fim, na última seção são apresentadas as conclusões sobre a política pública estudada como indutora do desenvolvimento socioeconômico local.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Evolução do sistema tributário nacional

O sistema tributário brasileiro, na atualidade, é composto por uma ampla gama de tributos, instituídos pela União, Estados e Municípios, mas sua evolução ocorreu de forma gradual e envolveu mudanças significativas em sua estrutura e regulamentação. A seguir, destacamos alguns marcos importantes:

No período colonial, o sistema tributário foi inicialmente estabelecido para arrecadar tributos para o tesouro da Metrópole, com o intuito de financiar suas atividades. Os tributos cobrados incluíam taxas sobre o comércio de escravos, ouro e produtos agrícolas, além de impostos sobre a propriedade de terras e a renda.

A administração tributária era centralizada e controlada pela Coroa Portuguesa, que designava funcionários para arrecadá-los e fiscalizar as atividades econômicas das colônias. Este sistema foi criticado por ser opressivo e ineficiente, e contribuiu para a insatisfação dos colonos e a luta pela independência.

Prado Júnior (2014, p. 356) descreveu o retrato da ineficiência da administração colonial:

Do alto a baixo da escala administrativa, com raras exceções, é a mais grosseira imoralidade e corrupção que domina desbragadamente. (...) Os mais honestos e dignos delegados da administração régia são aqueles que não embolsam sumariamente os bens públicos, ou não usam dos cargos para especulações privadas; porque de diligência e bom cumprimento dos deveres, nem se pode cogitar. Aliás, o próprio sistema vigente de negociar os cargos públicos abria naturalmente portas largas à corrupção.

Já no período imperial, em razão da profunda crise econômica que o país enfrentava devido ao aumento das importações e a diminuição das exportações, o sistema tributário foi ampliado para incluir impostos sobre produção e comércio.

A administração tributária permanecia centralizada e controlada pela Coroa Portuguesa, com funcionários designados para arrecadar e fiscalizar os impostos. No entanto, o sistema tributário enfrentou vários problemas, incluindo a falta de transparência, corrupção e ineficiência.

Com a Proclamação da República, durante o período da criação da federação (1889), as receitas eram partilhadas entre os entes. A nova Constituição, em 1891, formalizou a ruptura com o período imperial, inaugurando o regime republicano. Houve, então, a definição

de uma nova forma de repartição de receitas, entre a União e os estados, baseada no princípio da uniformidade geográfica, buscando controlar o equilíbrio federativo na tentativa de proporcionar que a União tratasse isonomicamente os estados federados.

Nesse período, os municípios dependiam dos estados para a obtenção de receitas, pois não possuíam competência tributária própria. Todavia, a nova Constituição não trouxe qualquer previsão acerca da repartição de receitas tributárias, o que contribuiu para acentuar as desigualdades regionais.

Quadro 1 - Competência Tributária – Constituição Federal de 1891

União	Estados	Municípios
Imposto de Importação	Imposto de exportação	Não possuíam competência tributária
Direitos de navios	Imposto de imóveis rurais e urbanos	
Taxas de correios e telégrafos	Imposto de transmissão de propriedade	
	Imposto de indústria e profissões	
	Taxas e contribuições	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Não havia preocupação sobre o impacto causado pelos tributos sobre a economia ou consumidores, como também não foi ampliado o leque tributário. A referida limitação se deu pela não consolidação/sedimentação das mudanças estruturais ocorridas no país (avanço da produção cafeeira, ampliação do trabalho assalariado etc.), não causando mudanças relevantes nas bases produtivas, dificultando modificações nas bases de tributação existentes, bem como ampliando as fontes de arrecadação.

A carga tributária era baixa, até o início dos anos 1930, devido a um reduzido mercado interno e a arrecadação era composta basicamente de impostos voltados ao comércio exterior. A referida tributação era aplicada sobre as exportações para o exterior, como também nas operações interestaduais, sendo a principal fonte de receita dos governos estaduais, contribuindo com mais de 40% do total arrecadado. Já as receitas eram geradas pelo imposto de importação, atribuídas à União, que contribuía com aproximadamente 35% do total arrecadado.

Com o aumento da atividade industrial nas décadas de 1930 e 1940, foram inseridos os tributos de caráter direto, como a tributação sobre a renda. Todavia, ela não superava o montante da tributação indireta, relacionada aos impostos sobre o consumo.

A Constituição de 1934, e diversas leis desta época, promoveram importantes alterações na estrutura tributária do país. Como principais modificações destacam-se mudanças nas competências dos estados e municípios. Aos estados, foi dada competência privativa para decretar o imposto de vendas e consignações, sendo reduzida a sua capacidade frente ao imposto de exportação, tendo em vista a proibição da cobrança em transações interestaduais, além de limitar a alíquota desse imposto a um máximo de 10%.

Os municípios passaram a ter também competência privativa para implantar os impostos sobre licenças; predial e territorial urbano; sobre diversões públicas; e cedular, sobre a renda de imóveis rurais, além de taxas sobre serviços municipais.

Outra alteração trazida pela Constituição de 1934 foi a implantação da repartição da receita de impostos entre diferentes esferas de governo. União e os estados mantiveram a competência para criar outros impostos, além dos anteriormente previstos. Todavia, tais impostos eram arrecadados pelos estados, que entregavam parte do montante arrecadado, onde à União cabia 30% dessa arrecadação e 20% aos municípios em que foi originada a cobrança. Houve repartição do montante arrecadado do imposto de indústrias e profissões cobrado pelos estados, dividido igualmente entre estados e municípios.

Na Constituição Federal de 1937, não houve alteração relacionada às competências tributárias, considerando que os impostos privativos de cada um desses entes são os mesmos da Carta anterior. Da mesma forma, permaneceu a repartição do produto do imposto de indústrias e profissões, de competência dos Estados. Somente houve alteração quanto à repartição dos impostos residuais, deixando de existir previsão específica sobre a repartição do produto.

Na Constituição de 1946, as competências da União, em comparação à dos Estados, foram ampliadas. O art. 15 desta Carta estabeleceu que a União poderia instituir impostos sobre as seguintes matérias: 1) importação de mercadorias de procedência estrangeira; 2) consumo de mercadorias; 3) produção, comércio, distribuição e consumo, e ainda importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica; 4) renda e proventos de qualquer natureza; 5) transferência de fundos para o exterior; 6) negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal; e 7) propriedade territorial rural.

Entretanto, na medida em que ampliou a sua competência, expandiu a repartição de suas receitas tributárias.

Quanto à competência dos Estados, comparado à Constituição Federal de 1937, houve redução, sendo limitada aos seguintes impostos: 1) transmissão de propriedade causa mortis; 2) vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais, isenta, porém, a primeira operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual; 3) exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de 5% (cinco por cento) *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais; 4) os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia. Quanto à repartição das receitas com os municípios, foi mantida a previsão.

Além disso, a Constituição Federal de 1946, em seu artigo 30, trouxe a previsão da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a cobrança de: I - contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas; II - taxas; III - quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços.

Com o advento da ditadura, e entre os anos de 1964 e 1966, pouco a pouco um novo sistema tributário foi implantado, visando a reabilitação das finanças federais, bem como buscando atender as demandas de alívio tributário dos setores empresariais que constituíam a base política de sustentação do regime. A Emenda Constitucional nº 18/65 e o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) são os documentos legais que marcaram esses anos.

O regime militar, e com ele a nova Constituição de 1967, promoveu uma reforma fiscal-tributária na intenção de equilibrar o orçamento através do aumento da arrecadação da União Federal, além de reduzir a atuação dos governos estaduais e municipais.

Houve a criação de impostos (IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, de competência da União; e ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias, de competência dos estados). Todavia, coube à União a responsabilidade de definir a alíquota do ICM, além da capacidade de decidir sobre isenções de tributos estaduais, sem a participação dos Estados. O fato da não gerência sobre a concessão de incentivos fiscais relacionadas a seus tributos, aliada a impossibilidade de criar novos impostos, evidencia a limitação da autonomia dos entes subnacionais.

Em 1968, no auge do autoritarismo, houve restrição das transferências. Por meio do Ato Complementar nº 40/68, foram reduzidas as transferências da União destinadas aos

Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), que eram de 10%, e passaram a 5% do produto da arrecadação do IR e do IPI, respectivamente.

Em contrapartida, foi criado o Fundo Especial (FE), cuja distribuição e utilização dos recursos eram inteiramente decididas pelo Poder Central, destinando a ele 2% (dois por cento) do produto da arrecadação daqueles tributos (IR e IPI). O Ato também condicionou a diversos fatores a entrega das cotas dos fundos, inclusive à forma de utilização dos recursos. A autonomia fiscal dos estados e municípios foi reduzida ao seu menor nível, permanecendo até o ano de 1975.

Conforme Serra e Afonso (1999), com o regime militar, a relação entre União e os entes subnacionais era de subordinação. De acordo com Horta (2018), a União visava, com a restrição da autonomia dos estados, combater a desorganização fiscal entre os entes subnacionais.

Com a redemocratização e a partir da Constituição de 1988, houve a ampliação do nível de autonomia fiscal dos Estados e Municípios. Foi concedida a competência para cada estado fixar, de maneira independente, a alíquota do seu principal imposto, o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação).

Também foi extinguida a faculdade da União (atribuída pela Constituição anterior) de conceder isenções de impostos estaduais e municipais, destacando-se também a vedação à imposição de condições/restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos às unidades federativas. A nova Constituição trouxe perdas ao Governo Federal, pois além de reduzir tributos que até então estavam sob sua responsabilidade de arrecadação, foi obrigado a aumentar as transferências constitucionais.

Pinheiro, Andrade e Nascimento (2018) citaram que, com a implantação da Constituição de 1988, foram definidas regras que limitaram o poder do Governo Federal nas áreas tributária e fiscal. Nesse sentido, a União foi proibida de conceder isenção tributária em área fora de sua competência, devolvendo tal atribuição aos estados e municípios.

A seguir, destacam-se alterações proporcionadas pelas Constituições, na qual foram destacadas as competências dos entes, bem como a repartição de receitas.

Quadro 2 – Comparação na Legislação Tributária nas Constituições de 1891 a 1988

CF 1891	CF 1934	CF 1937	CF 1946	CF 1967	CF 1988
houve a definição de uma nova forma de repartição de receitas, entre a União e os estados	aos estados foi dada a competência privativa para decretar o imposto de vendas e consignações	a repartição das competências tributárias permanece inalterada	Ampliação da competência da União, com estrutura parecida com a atual Constituição de 1988	Houve a criação de impostos (IPI – Imposto sobre produtos industrializados, ICM – Imposto sobre circulação de mercadorias	houve a ampliação do nível de autonomia fiscal dos Estados e Municípios
os municípios passaram a ter competência privativa para implantar: imposto sobre licenças; imposto predial urbano; imposto sobre diversões públicas; imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; taxas sobre serviços municipais	repartição de receitas, e houve alteração apenas quanto ao imposto residual.	Quanto à repartição de receitas, houve alteração apenas quanto ao imposto residual.	trouxe a previsão da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios	à União foi dada a responsabilidade de definir a alíquota do ICM, além da capacidade de decidir sobre isenções de tributos estaduais, sem a participação dos Estados, evidenciando a limitação da autonomia dos entes subnacionais	foi extinta a faculdade atribuída pela Constituição anterior à União de conceder isenções de impostos estaduais e municipais

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

2.1.1 Propostas atuais de reforma tributária

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional propostas de reforma tributária (PEC nº 110/2019 – Senado Federal / PEC nº 45/2019 – Câmara dos Deputados). A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 110/2019 propõe simplificar o sistema tributário brasileiro, reduzir a carga tributária sobre as empresas e os cidadãos, e aumentar a eficiência e transparência do sistema. Uma das principais mudanças propostas pela referida proposta é a criação de um imposto único sobre bens e serviços (IBS), que substituirá diversos impostos

atuais, como o ICMS, o ISS, o IPI e o PIS/Cofins. O IBS trata de um imposto sobre valor adicionado, ou seja, incidente apenas sobre o valor que é acrescido em cada etapa do processo produtivo ou de comercialização. Outra mudança importante é a criação de um imposto seletivo, que incidirá sobre alguns produtos, mas que possui índole arrecadatória.

A referida PEC também propõe a criação de fundos estadual e municipal para reduzir a disparidade da receita per capita entre os estados e municípios, com recursos destinados a investimentos em infraestrutura; a extinção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), sendo sua base incorporada ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); ampliação da base de incidência do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), para incluir aeronaves e embarcações, com a arrecadação integralmente destinada aos Municípios; transferência do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), da competência estadual para a federal, com a arrecadação integralmente destinada aos Municípios, além de outras mudanças.

De maneira bem similar, tramita na Câmara dos Deputados outra proposta de reforma tributária, a PEC nº 45/2019. Ela também busca simplificar o sistema tributário brasileiro, tornando-o mais justo e eficiente. Uma das principais mudanças propostas é a criação de um imposto sobre bens e serviços (IBS), que substituirá diversos impostos atuais, como o ICMS, o ISS, o IPI e o PIS/Cofins. O IBS será um imposto sobre valor adicionado, ou seja, incidirá apenas sobre o valor que é adicionado em cada etapa do processo produtivo ou de comercialização. Outra mudança importante é a extinção do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e a criação de um imposto seletivo, que incidiria sobre produtos considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, como cigarros, bebidas alcoólicas e produtos poluentes. Esse imposto teria uma alíquota mais elevada do que o IBS, visando desestimular o consumo desses produtos.

A base de incidência do IBS em ambas as propostas é praticamente idêntica. Todavia, há diferença entre as propostas, conforme a seguir demonstrado:

Quadro 3 - Diferenças entre a PEC 45/2019 e a PEC 110/2019

Proposta	Competência de instituição	Tributos substituídos		Partilha dos recursos
PEC nº 45/2019	Compete à União, instituído por meio de lei complementar federal (exceto em relação à fixação da parcela das alíquotas destinadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a ser definida por lei ordinária de cada ente federativo)	IPI, PIS, Cofins, ICMS, ISS		cada ente federativo receberá sua parcela da arrecadação do tributo com base na aplicação direta de sua “sub-alíquota”, fixada por ele quando da composição da alíquota total, sobre a base de cálculo do imposto
PEC nº 110/2019	instituído por iniciativa reservado, aos representantes dos Estados e Municípios (exceto por uma comissão mista de Senadores e Deputados Federais criada especificamente para esse fim ou por bancada estadual)	IPI, IOF, PIS, Pasep, Cofins, Salário-Educação, Cide-Combustível, ICMS e ISS		o produto da arrecadação será partilhado entre todos os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme o método previsto nas regras propostas na emenda constitucional

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ressalta-se que, com relação à concessão de incentivos fiscais, enquanto à PEC nº 45/2019 não permite a concessão, a PEC nº 110/2019 a autoriza por meio de lei complementar, em operações com alimentos, inclusive os destinados ao consumo animal; educação infantil, ensino fundamental, médio e superior e educação profissional; medicamentos; transporte público coletivo de passageiros urbano e de caráter urbano; bens do ativo imobilizado; e saneamento básico.

Assim como a PEC nº 110/2019, a PEC nº 45/2019 ainda está em discussão no Congresso Nacional, e podem sofrer alterações. No entanto, ambas as propostas têm como objetivo tornar o sistema tributário brasileiro mais simples, justo e eficiente, o que poderá causar um impacto positivo na economia e na vida dos cidadãos e das empresas.

2.2 A função social dos tributos

Tributo é uma obrigação imposta pelo Estado às pessoas físicas e jurídicas para arrecadar recursos financeiros que serão destinados a financiar as atividades públicas, tais como saúde, segurança pública, educação, infraestrutura, assistência social, entre outras. Ou seja, o Estado, com base na sua soberania, “invade” o patrimônio particular, cobrando valores com o objetivo de arrecadar recursos necessários para realizar as necessidades públicas (Nogueira, 1995). A definição de tributo está prevista no artigo 3º do Código Tributário Nacional – CTN, conforme exigência contida no art. 146, III, a, da Constituição Federal⁷.

Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (Brasil, 1988).

Os tributos podem ser diretos ou indiretos e são regulados por leis específicas. Os tributos diretos são aqueles que incidem diretamente sobre a renda ou patrimônio das pessoas, como o IPVA, Imposto de Renda e o IPTU. Já os tributos indiretos são aqueles que incidem sobre o consumo de bens e serviços, como o ICMS, IPI e o ISS.

Cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) tem sua própria competência tributária definida pela Constituição Federal de 1988 (artigos 153 a 156).

De acordo com a doutrina (Martins, 1977; Bastos, 1991; Martins, 2004; Cassone, 2007), as espécies de tributos são classificadas em cinco tipos principais no Brasil: impostos, taxas, contribuições, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios.

Os impostos são tributos cobrados pelo ente público sem que haja uma contraprestação direta em favor do contribuinte (Carvalho, 2004), em que os cidadãos e empresas pagam ao Governo, de maneira obrigatória, com o objetivo de financiar serviços públicos e programas governamentais. As taxas são tributos cobrados pelo Estado quando é prestado algum serviço público específico ao contribuinte, como a realização do serviço de limpeza pública. As contribuições são tributos com a finalidade de financiar atividades específicas, como a Seguridade Social, entidades sindicais e os serviços sociais. Quanto às contribuições de melhoria, há previsão para cobrança pelo Estado quando houver valorização

⁷ “Art. 146. Cabe à lei complementar: [...] III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes” (Brasil, 1988).

imobiliária decorrente de obras públicas, como a pavimentação de uma rua ou a construção de uma ponte.

Os empréstimos compulsórios são um tipo de tributo previsto apenas em casos excepcionais, como guerras e calamidades públicas. Os tributos têm como função social sua utilização, dos recursos arrecadados, para a realização de políticas públicas e serviços essenciais à população, visando promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico. Eles são essenciais para o financiamento das atividades do Estado, bem como têm a função de redistribuição de renda, pois permitem que o Estado arrecade recursos dos mais ricos para investir em políticas e serviços públicos que beneficiem toda a sociedade (Sabbag, 2013).

A arrecadação de tributos permite que o Governo cumpra suas responsabilidades e atenda às necessidades da sociedade, ao mesmo tempo em que garante a estabilidade fiscal e o crescimento econômico. A função social, sob o aspecto tributário, decorre do disposto nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Segundo Cardoso (2011, p. 13), os cidadãos, por meio da entrega de parte de suas riquezas através do recolhimento dos tributos, contribuem para a construção de um Estado que atenda às necessidades de sua população:

A dinâmica social demanda que os cidadãos contribuam com parte de suas riquezas para a valoração do Estado. Essa é uma consequência que deve ser suportada pelos cidadãos que, nos primórdios, abriram mão da liberdade para viver em paz e em

conjunto. Tudo isso porque o homem não é autossuficiente o bastante para viver só, sob pena de ser extirpado do seu próprio meio ambiente.

Para Domingos (2015, p. 59), a função social do tributo, através de sua arrecadação, deve buscar proporcionar o bem comum, o que tem se tornado seu maior desafio:

Para o Estado atingir o bem comum, sua principal fonte de recursos é a tributação; seu grande desafio é fazer com que os tributos não alcancem apenas a função arrecadatória, mas social. E embora seu escopo desde início tenha sido arrecadar recursos financeiros, atualmente ele tem o viés de interferir na economia privada e demonstrar cada vez mais uma real preocupação com o cumprimento da função social a qual se destina em conformidade ao Estado Democrático de Direito e aos fundamentos da República Brasileira estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 1.

Portanto, a função social dos tributos está diretamente ligada à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, à promoção da justiça social e ao desenvolvimento sustentável do país, tornando-o mais justo e, conseqüentemente, promover maior desenvolvimento social e econômico como um todo.

2.3 Repartição das receitas tributárias definida na Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988 (Brasil, 1988) dispôs que é princípio fundamental a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Segundo Meirelles (2004), ao integrar o município à federação, corrigiu-se a falha causada nas Constituições anteriores, visto que sempre exerceu papel fundamental na organização político administrativa brasileira.

O federalismo é uma forma de organização do Estado em que o poder é dividido entre um governo central e governos regionais, onde os governos locais têm alguma autonomia em relação ao governo central. Há a descentralização em seus aspectos político, administrativo e fiscal, sendo caracterizado como uma opção para a redistribuição do poder, do controle de recursos, da autonomia de decisão e das competências para entes locais que estão com maior proximidade aos beneficiários, em detrimento do governo central.

Como característica marcante, em relação aos municípios, destaca-se a ampliação de sua autonomia no aspecto político, administrativo e financeiro, conforme o estabelecido nos artigos 18, 29 a 31, 145, 156, 158 e 159 da Constituição Federal de 1988.

Na Constituição de 1988, os municípios foram legitimados como membros da federação, “em pé de igualdade com os Estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados

pelo regime federativo” (Rezende, 2001, p. 335). Desse modo, visando o fortalecimento da federação, no campo financeiro, a Constituição de 1988 realizou o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a transferência de encargos da União para esses entes e a desconcentração de recursos tributários.

Foram estabelecidas regras para o Sistema Tributário Nacional, que regulamentou a tributação entre os entes federados, além de estabelecer limites à tributação e definição de princípios constitucionais para a criação de tributos.

Em seu artigo 145, dispôs que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderiam instituir impostos, taxas e contribuições de melhoria, sendo definida a competência de cada ente para a sua instituição nos artigos 153 a 156.

À União, foi dada competência para instituir impostos sobre: importação de produtos (II – art. 153, I); exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE – art. 153, II); renda e proventos de qualquer natureza (IR – art. 153, III); produtos industrializados (IPI – art. 153, IV); operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF – art. 153, V); propriedade territorial rural (ITR – art. 153, VI); grandes fortunas (IGF – art. 153, VII); residuais (Art. 154, I); e extraordinários (art. 154, II).

Aos estados e ao Distrito Federal, coube a competência para instituir os seguintes impostos: imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS – art. 155, II); imposto sobre a transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens e direitos (ITCMD – art. 155, I); e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA - art. 155, III).

A competência dos municípios para a instituição de impostos, concedida pela Constituição Federal de 1988, ficou limitada à propriedade predial e territorial urbano (IPTU – Art. 156, I), sobre a transmissão “intervivos” a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI – art. 156, II) e sobre serviços de qualquer natureza (ISS – art. 156, III), não compreendidos os que sofrem a incidência do ICMS.

Destaca-se também a atribuição aos municípios para realizar a cobrança da contribuição devida de seus servidores para o custeio do regime de previdência próprio (art. 149, §1º), bem como para o custeio do serviço de iluminação pública - CIP (art. 149-A).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, concedeu aos municípios a competência para criar tributos para a arrecadação de receita pública, o que lhe daria autonomia financeira. Conforme ressaltado por Meirelles (2013, p. 150), “o poder impositivo do município

advém de sua autonomia financeira, estabelecida na Constituição da República, que lhe assegura a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação das rendas locais (art. 30, III)”.

Assim, com a autonomia dada para a instituição e cobrança dos tributos, houve, em contrapartida, a descentralização de serviços públicos para aqueles entes governamentais, o que causou aumento em suas despesas. No entanto, o que se observa na prática é que essa autonomia concedida não gerou aumento da arrecadação das receitas próprias para os municípios, visto a insuficiência de processos para implementar a cobrança e recolhimento dos tributos próprios.

A comunicação entre as áreas responsáveis pelo lançamento, cobrança, arrecadação e inscrição da dívida ativa para a competente execução fiscal dos inadimplentes é um dever dos gestores públicos. Ao ignorar os preceitos constitucionais relativos à repartição das receitas tributárias junto à União e aos estados, bem como não garantir a arrecadação dos tributos municipais, referidos gestores estarão sujeitos às penalidades da LRF.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos⁸.

De acordo com estimativa da Receita Federal do Brasil, descrita na Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2020), a arrecadação dos impostos municipais no exercício de 2018 representou apenas 5,1% da carga tributária total do país, o que provoca implicações nas políticas públicas.

Segundo Tristão (2003), recursos repassados pelas outras esferas governamentais podem fazer com que os municípios se concentrem em algum imposto, na intenção de evitar o ônus político da imposição tributária, e limitar-se, em maior ou menor grau, aos recursos repassados pelos entes superiores. Ou seja, essas transferências podem ensejar no baixo esforço para arrecadar seus tributos próprios, ao reduzir o ônus político da não cobrança de tributos de seus eleitores. Nesse aspecto, é evidente a reportagem publicada na edição do Jornal O Povo de 25 de julho de 2009, que expõe que 44,5% dos municípios cearenses não cobravam o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). É citado como motivo da não cobrança dos impostos municipais o medo da perda política e eleitoral pelos seus gestores:

⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

Os exemplos de não recolhimento do imposto municipal se espalham pelo Ceará. Assim como são variados os problemas de praticamente todas as cidades. Do buraco na rua ao hospital não construído. A desculpa entre os prefeitos é quase sempre a mesma: falta dinheiro para atender às demandas. E quando o próprio gestor tem sua parcela de culpa pela escassez financeira das prefeituras?

Um levantamento feito pelo O POVO mostra que é isso que está acontecendo em pelo menos 82 dos 184 municípios do Ceará - ou 44,5% do total.

De acordo com dados do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), a maioria das cidades cearenses está deixando de cobrar o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Além disso, 34 prefeituras arrecadaram menos de R\$ 1 mil, cada uma, nos primeiros meses do ano.

[...]

O medo de perder o voto dos eleitores seria a principal causa para os prefeitos cearenses não estarem cobrando o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) dos moradores. É o que observa o presidente da Comissão de Estudos Tributários da Ordem dos Advogados do Brasil, Erinaldo Dantas Filho. Para ele, há uma questão cultural por detrás das sonegações, principalmente devido ao fato de o contribuinte não enxergar vantagens em pagar o tributo.

Ao mesmo tempo, o gestor não teria um sistema de arrecadação eficaz para fazer as cobranças e nem se interessaria em aperfeiçoá-lo. “Se o prefeito começar a cobrar, ele vai ter problemas com a base eleitoral, já que ela é mais próxima”, avalia (Coriolano, 2009, p. 20-21).

Destaca-se que a realidade dos municípios cearenses se repete na maior parte dos municípios brasileiros, com uma atuação tributária ineficiente, incapaz de arrecadar os tributos consagrados na Constituição Federal de 1988.

Costa (2015, p. 90) depreende sobre a questão:

De modo geral, as municipalidades têm muitas dificuldades de arrecadar, seja pela ineficácia de suas Fazendas Públicas, seja pela ausência de vontade política para tanto. O município que não arrecada faz um mal não só para si, mas para toda a Federação, ao proceder com omissão às suas responsabilidades constitucionais.

O baixo esforço fiscal por parte dos municípios foi abordado em diversos estudos, dentre os quais citamos o realizado por Cossío (1998, p. 123), que, com base em dados dos anos 1970 a 1990, concluiu que:

A baixa capacidade de obtenção de recursos tributários da maior parte das unidades inferiores de governo determina que o sistema de transferências intergovernamentais (da União para os níveis inferiores de governo) constitua-se na principal fonte de financiamento da maior parte dos estados e municípios que conformam o sistema federativo brasileiro.

Na definição de Ribeiro e Toneto Júnior (2004, p. 118), “o esforço fiscal pode ser entendido como o grau de exploração de determinada capacidade tributária, considerada como a competência de uma jurisdição em gerar receitas das próprias fontes”.

Conforme Orair e Alencar (2010 *apud* IPEA, 2020), calculou-se em 41% o percentual de municípios brasileiros que apresentaram esforço fiscal abaixo da média nacional, e caso se adequassem ao esforço fiscal médio do país, teriam ganho de 28% sobre sua arrecadação tributária.

Em estudo realizado por Araújo e Oliveira (2001), foi identificado que, no ano de 2000, os municípios foram responsáveis por apenas 5,1% da receita total proveniente da arrecadação direta, ou seja, dos tributos próprios, mas se observarmos os incrementos de suas receitas através das transferências recebidas.

Tabela 1 – Evolução da Arrecadação Tributária Própria dos entes federados para anos selecionados – 1960/2000 (em %)

ANO	UNIÃO - %	ESTADOS - %	MUNICÍPIOS - %	TOTAL - %
1960	64,0	31,2	4,8	100
1980	75,1	22,0	2,9	100
1988	70,5	26,6	2,9	100
2000	67,7	27,2	5,1	100

Fonte: Araújo e Oliveira (2001).

A receita tributária disponível⁹ atingiu o percentual de 16,9% do total, considerando os três níveis de governo.

Tabela 2 – Evolução da Receita Tributária Disponível dos entes federados para anos selecionados – 1960/2000 (em %)

ANO	UNIÃO - %	ESTADOS - %	MUNICÍPIOS - %	TOTAL - %
1960	59,4	34,0	6,6	100
1980	69,2	22,2	8,6	100
1988	62,3	26,9	10,8	100
2000	57,3	25,8	16,9	100

Fonte: Araújo e Oliveira (2001).

⁹ A receita tributária disponível utiliza como variáveis os tributos arrecadados diretamente por cada esfera de governo e as transferências constitucionais de impostos. Para calcular a receita disponível, em cada nível de governo, somam-se aos recursos próprios os repasses recebidos e descontam-se os concedidos. A União efetua transferências em favor dos estados e municípios e nada recebe dos mesmos. Os estados recebem repasses da União e transferem recursos aos municípios. Os municípios, por sua vez, nada transferem e recebem recursos das demais esferas de Governo.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE (2019, p. 22)¹⁰, por meio de Auditoria Operacional realizada no ano de 2019, constatou uma expressiva dependência dos municípios aos recursos repassados pelo Estado e pela União:

No caso dos municípios do Estado do Ceará, conforme levantamento oriundo da base de dados do Sistema de Informações Municipais - SIM, nos anos de 2015, 2016 e 2017, a **receita tributária própria**, em dados agregados, representaram, respectivamente, **em média**, 9,21%, 9,05% e 8,73% em relação à **receita corrente arrecadada**.

O referido cálculo mostra-se adequado e objetivo para avaliar o grau de dependência do município em relação às transferências provenientes do Estado e da União e adota como premissa que quanto menor o índice apurado maior a sua submissão aos recursos externos.

Os dados obtidos parecem confirmar a hipótese de que as transferências intergovernamentais, ao propiciar uma fonte de receita sem a contrapartida do custo político da cobrança de tributos, desestimulam o esforço fiscal dos governos municipais.

Desse modo, observa-se que a baixa efetividade na arrecadação de tributos próprios fica amenizada por conta do estabelecimento de regras para a repartição das receitas tributárias, possibilitando a melhoria da situação financeira dos municípios, principalmente para aqueles que não dispõem de estrutura administrativa aparelhada que possibilite o adequado nível de arrecadação de receitas próprias, capaz de assegurar a prestação de serviços públicos essenciais. A repartição de receitas tributárias foi inserida na Seção VI do capítulo que trata do Sistema Tributário Nacional.

A repartição das receitas tributárias é definida como um processo pelo qual os recursos arrecadados pelos governos, em forma de impostos, taxas e contribuições, são distribuídos entre diferentes esferas governamentais ou setores específicos da sociedade.

O ente federativo, neste caso, não detém poder para tributar, atuando como mero beneficiário da arrecadação, não tendo competência para instituir, cobrar ou fiscalizar o tributo, nada podendo fazer se o ente federativo competente não realizar a arrecadação.

Assim, uma parte da arrecadação de tributos é destinada para o ente competente em arrecadar, e outra parcela é repassada a outro ente, possibilitando o financiamento de suas atividades, proporcionando a prestação de serviços públicos para a população.

Segundo estudo publicado na Folha de São Paulo, em 2019, através de pesquisa realizada com o objetivo de estabelecer um ranking de eficiência dos municípios, “cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem hoje em mais de 80% de verbas que vêm de fontes

¹⁰ FORTALEZA. **Relatório Preliminar de Auditoria**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Ceará, s/d. https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/relatorio_preliminar_auditoria.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

externas à sua arrecadação”, comprovando a sua dependência à repartição das receitas tributárias (Canzian, 2019).

No atual sistema tributário nacional, os principais mecanismos de repartição de receitas operam a partir da arrecadação gerada pelo Imposto de Renda – IR e pelo Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS.

No quadro a seguir, detalhamos alguns mecanismos de repartição dessas receitas:

Quadro 4 – Critérios de repartição de receitas pelo atual sistema tributário

Fundo de Participação dos Estados (FPE)	Formado por 21,5% do total arrecadado de Imposto de Renda e IPI (art. 159, a da CF/1988), sendo os coeficientes de distribuição fixados por lei complementar
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Formado por 22,5% do total arrecadado de Imposto de Renda e IPI (art. 159, b da CF/1988); Os percentuais individuais de participação dos Municípios são calculados anualmente pelo TCU e por ele publicados em Decisão Normativa no Diário Oficial da União até o último dia útil de cada exercício (CTN, art. 92)
Quota-parte do ICMS	Da arrecadação total do ICMS 25% são distribuídos pelo Estado aos seus municípios, sendo o percentual mínimo de 75% distribuído em função do valor agregado
Fundo de Participação nas Exportações	Composto por 10 % da arrecadação do IPI a) Estados (75%) - Rateados em função da participação relativa do Estado na exportação de bens manufaturados. b) Municípios (25%) - Os municípios recebem 1/3 do valor repassado ao Estado

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

2.3.1 A repartição do ICMS

De acordo com o disposto no inciso IV do artigo 158, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 108/2020, 25% do produto da arrecadação do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS pertencerá aos municípios, sendo definida a forma de rateio no parágrafo único do citado artigo.

Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...] IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (Brasil, 1988).

Anteriormente à essa mudança, ocorrida em agosto de 2020, a distribuição do percentual de 25% era feita da seguinte forma: 75%, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, relativas ao ICMS, realizadas em seus territórios; e até 25%, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal, onde no caso do estado do Ceará, a distribuição desse percentual se deu através da Lei nº 12.612/96, alterada pelas leis nº 14.023/2007 e 15.922/2015.

Art. 1º - A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) oriunda de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS -, será distribuída com os Municípios cearenses, conforme os seguintes critérios:

I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF - obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores;

~~II - 5% (cinco por cento) conforme relação existente entre a população do Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos Pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; (Nova redação dada pel Lei N.º 14.023, de 17.12.07)~~

~~II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem.~~

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem. ([Nova redação dada pela Lei n.º 15.922, de 15.12.15](#))

~~III~~ - ~~12,5% (doze e meio por cento), mediante a relação entre o somatório das despesas realizadas pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do Art. 212 da Constituição Federal e do Art. 2º da Lei Nº 7.348/85, e a receita municipal proveniente de impostos e transferências constitucionais federais e estaduais, calculada com base em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios;~~ ([Nova redação dada pela Lei N.º 14.023, de 17.12.07](#))

III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil.

~~IV~~ - ~~7,5% (sete e meio por cento) correspondente a quota a ser distribuída equitativamente para todos os Municípios.~~ ([Nova redação dada pela Lei N.º 14.023, de 17.12.07](#))

IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental, estipulados a cada 2 (dois) anos pelo órgão estadual competente em comum acordo com as entidades representativas dos municípios (Fortaleza, 1996).

Dessa forma, os municípios que possuíam uma maior atividade econômica e produziam mais riqueza tinham direito a uma parcela maior da arrecadação do ICMS. O objetivo desse critério foi propiciar o retorno do produto da arrecadação ao município em que é gerado o desempenho econômico, sendo arrecadados os impostos correspondentes.

Anteriormente à Constituição de 1988, o percentual destinado aos municípios era de 20% da arrecadação do ICMS, ficando o restante (80%) para o Estado arrecadador. Com a nova Constituição, o percentual atingiu a marca adotada atualmente (25%). A finalidade desse mecanismo é garantir uma redistribuição dos recursos arrecadados com o ICMS de forma mais equitativa entre os municípios, de modo a reduzir as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento econômico de regiões menos desenvolvidas.

Diante disso, conforme observaram Silva (1995) e Rigitano *et al.* (2011), a evolução do valor adicionado municipal acompanha o processo de industrialização e desenvolvimento de cada município. Ou seja, os municípios que apresentam crescimento econômico passam a gerar um maior valor adicionado e obter acréscimo no índice de participação.

Analisando as receitas informadas no SIM – Sistema de Informações Municipais do Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE/CE, dos 10 municípios que tiveram a maior participação no PIB total do Estado do Ceará, no ano de 2020, conforme dados apurados pelo IPECE¹¹, verificou-se que apenas três municípios (Caucaia, Juazeiro do Norte e Sobral) não

¹¹ FORTALEZA. **Produto Interno Bruto Municipal**. Análise do PIB dos Municípios Cearenses – 2021. Fortaleza: IPECE, 2023.

tiveram como principal receita o valor decorrente da cota parte de ICMS destinada pelo governo do Estado do Ceará, em razão do rateio previsto no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, conforme demonstrado na tabela 3, abaixo.

O município de Horizonte, no ano em análise, ocupou a 10ª posição, tendo como principal receita a Cota-Parte do ICMS, que representou 17,70% do total de suas receitas.

Tabela 3 – Impacto do repasse da cota parte de ICMS sobre a receita total municipal – 2020 (em milhões de R\$ e %)

Municípios com maiores participações no PIB do estado	Município	Cota-Parte do ICMS - Principal (em R\$)	Total de Receitas (em R\$)	Participação na Receita Total (em %)
1	Fortaleza	840,9	8.294,2	10,14
2	Maracanaú	211,6	873,3	20,97
3	Caucaia	98,4	1.130,9	8,70
4	Juazeiro do Norte	55,7	655,2	8,50
5	Sobral	100,5	849,8	11,83
6	São Gonçalo do Amarante	128,2	387,5	33,08
7	Aquiraz	65,3	304,8	21,42
8	Eusébio	80,4	378,1	21,27
9	Iguatu	18,7	288,0	6,50
10	Horizonte	46	259,7	17,70

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ressaltamos que, nos municípios em que a citada receita não foi a principal, teve posição de destaque, sendo superada apenas por repasses para o FUNDEB e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, que foi o caso do município de Juazeiro do Norte. No que concerne à Caucaia, foi superada apenas por receitas decorrentes de empréstimos externos (Operação de Crédito), de repasses para o FUNDEB e de valor recebido através de precatório da União Federal. Quanto ao município de Sobral, foi superada por repasses relativos às transferências do SUS, que em razão da Covid-19, tiveram aumentos expressivos¹².

Destaca-se que, em todos os municípios listados, a referida participação é expressiva, denotando a grande dependência desses recursos, visto a baixa representatividade

¹² GOVERNO federal já gastou R\$ 509 bilhões no enfrentamento à pandemia. **Agência Senado**. Brasília, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/22/governo-federal-ja-gastou-r-509-bilhoes-no-enfrentamento-a-pandemia>. Acesso em: 30 ago. 2024.

dos tributos próprios, o que pode limitar a capacidade dos municípios de investir em infraestrutura, serviços e programas sociais.

2.4 Guerra fiscal entre os entes da federação

A partir da década de 1960, o Governo Federal passou a incentivar a instalação de indústrias em regiões menos desenvolvidas do país por meio da concessão de incentivos fiscais e financeiros visando atrair investimentos. O objetivo era estimular o desenvolvimento dessas regiões e reduzir as desigualdades regionais.

A reforma tributária de 1965/1966 teve como principais objetivos a centralização das receitas, a promoção de uma melhor distribuição equitativa da renda inter-regional e o fim do elevado nível de conflitos fiscais entre os estados.

Houve a criação do ICM – Imposto sobre a Comercialização de Mercadorias, de competência estadual. Todavia, os estados tiveram seu poder limitado, de modo que o imposto gerasse arrecadação sem que pudesse ser usado como instrumento de política. A incumbência de estabelecer as alíquotas internas e interestaduais do imposto estadual coube ao Senado Federal.

A edição do Código Tributário Nacional (Lei Complementar nº 5.172, de 1966) e do Ato Complementar nº 34, de 1967, promoveu uma certa liberalização da restrição imposta aos estados para concederem incentivos ligados ao ICM. Todavia, a definição da alíquota interna era feita através de convênios regionais, em que eram estabelecidas alíquotas uniformes para os estados daquela região. Isso provocou a edição de diversos convênios regionais, instituindo medidas de protecionismo tributário, pois, ao afetarem os interesses econômicos dos outros estados não participantes daquela região, acabava provocando o surgimento de medidas similares em outras regiões do país.

Essa disputa foi apaziguada com a instituição do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, a quem coube a celebração de convênios para a concessão ou revogação de incentivos fiscais do ICM em todo o território nacional.

Com a descentralização política propiciada pela Constituição de 1988, possibilitando maior autonomia tributária, e a disponibilidade de capital privado na década de 1990, houve o desencadeamento do fenômeno da guerra fiscal, principalmente no âmbito do ICMS. Com ela, os estados passaram a ter o direito de fixar as alíquotas internas, cabendo ao

Senado Federal apenas a atribuição de determinar os valores máximos e mínimos das alíquotas interestaduais.

Com a redução das barreiras comerciais entre os estados, as empresas passaram a ter mais liberdade para escolher onde se estabelecer e, muitas vezes, optavam pelos estados que ofereciam maiores incentivos fiscais.

A guerra fiscal também foi acentuada pela crise fiscal dos estados, que passaram a ter dificuldades para manterem seus compromissos em razão da queda da arrecadação e a crescente demanda por serviços públicos. Assim, diversos estados identificaram, na concessão de incentivos fiscais, uma saída para atrair recursos e reaquecer suas economias.

Simonsen (1992) cita a “Guerra das Isenções” como disputas de natureza tributária que ocorrem entre os estados, visando a atração de indústrias, a partir da concessão de isenções ou reduções no imposto interestadual sobre o consumo, o ICM.

Para Varsano (1977), a guerra fiscal ocorre quando um estado busca atrair empresas para empreender em seu território, utilizando, para isso, incentivos, na maior parte financeiro-fiscais, que impactam no imposto a recolher, reduzindo ou devolvendo parcialmente o tributo.

Desse modo, a guerra fiscal é uma competição tributária, ou seja, um ente realiza alterações em sua carga tributária com o objetivo de estimular o seu desenvolvimento econômico e, assim, maximizar sua arrecadação.

2.5 Incentivos fiscais adotados como promoção ao desenvolvimento regional

O incentivo fiscal é uma medida, de caráter financeiro ou tributário, adotada pelo ente federativo para estimular o desenvolvimento de determinadas atividades econômicas ou sociais, ou até mesmo de regiões, por meio da concessão de incentivos, como redução de impostos, isenção, crédito presumido, entre outros.

O objetivo do incentivo fiscal é promover a geração de empregos, a atração de investimentos e o desenvolvimento de regiões específicas do país. Podem ser concedidos a empresas que se instalam em determinadas regiões ou que realizam investimentos em setores considerados prioritários pelo governo, como infraestrutura, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento.

O empreendedorismo desempenha um papel vital no crescimento econômico em todo o mundo, tanto em níveis globais quanto locais, alimentando a inovação, criando empregos, aumentando a competitividade e estimulando o investimento.

Segundo Almeida, Valadares e Sedyama (2017), é importante o papel do empreendedorismo sobre o PIB dos estados, visto que o aumento nas atividades empreendedoras possibilita a ampliação do nível de renda.

Conforme Silva e Silva (2019 *apud* Sandu, 2008; Pfeifer; Sarlija, 2010; Shane, 2012), o desenvolvimento do empreendedorismo em economias representa importante papel para o crescimento econômico e social, ao contribuir para o aumento do PIB, comércio e geração de empregos.

De acordo com o estudo elaborado por Griebeler, Silva e Allebrandt (2020), o Município de Osório/RS, após a concessão de incentivos fiscais, aumentou sua arrecadação sem prejudicar o seu equilíbrio fiscal, havendo crescimento da economia, pois houve investimentos vultosos no território do município, influenciando também a geração de novos empregos formais.

Para Formigoni (2008), em sua tese de doutorado em Ciências Contábeis, na USP, que teve como objetivo principal avaliar os efeitos dos incentivos fiscais sobre a estrutura de capital e a rentabilidade das companhias abertas brasileiras não financeiras, conceituou o incentivo fiscal como a forma pela qual o estado deixa de arrecadar, totalmente ou parcialmente, tributo de sua competência com a finalidade de incentivar o desenvolvimento de determinada atividade econômica ou determinado local.

Conforme destacado anteriormente, a Constituição Federal, no seu artigo 151, inciso I, assim descreve a possibilidade de utilização dos incentivos fiscais para a promoção do equilíbrio no desenvolvimento socioeconômico entre as regiões do país:

Art. 151. É vedado à união:

I – Instituir tributo que seja uniforme em todo território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao distrito federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País (Brasil, 1988).

Muitos autores entendem que medidas relativas à tributação podem ser utilizadas como opção de políticas públicas a serem consideradas pelos gestores, na tentativa de solucionar problemas coletivos e na promoção do interesse público.

A concessão de incentivos fiscais foi objeto de estudos em diversas pesquisas científicas, das quais citamos a análise realizada por Calderaro (1973), onde o autor ressaltou que os incentivos fiscais são medidas que buscam excluir, total ou parcialmente, o crédito

tributário, aplicadas com o objetivo de desenvolver economicamente determinada atividade ou região.

Varsano (1977, p. 3) citou a busca de benefícios superiores para a população por meio da “entrega” dos recursos públicos à iniciativa privada, decorrentes da concessão de incentivos fiscais.

[...] o incentivo fiscal pode ser concebido como uma eliminação marginal de tributo em virtude do surgimento de uma nova oportunidade de uso privado de recursos da sociedade cujos benefícios sejam superiores aos do uso público a que se destinavam.

Segundo Carvalho (2000, p. 489):

O mecanismo das isenções é um forte instrumento de extrafiscalidade. Dosando equilibradamente a carga tributária, a autoridade legislativa enfrenta as situações mais agudas, onde vicissitudes da natureza ou problemas econômicos e sociais fizeram quase que desaparecer a capacidade contributiva de certo segmento geográfico ou social. A par disso, fomenta as iniciativas de interesse público e incrementa a produção, o comércio e o consumo, manejando de modo adequado o recurso jurídico das isenções.

Birkland (2015) elencou uma série de ações a serem consideradas como políticas públicas, relativas à tributação. Ele destacou que renúncia de receita tributária é uma forte ferramenta de política pública, citando as ações de estímulo ao desenvolvimento de áreas específicas.

Almeida e Santos (2019), no artigo intitulado “Incentivos Fiscais: uma análise do ponto de vista bibliométrico”, no qual avaliaram o perfil das pesquisas em incentivos fiscais na literatura internacional, concluíram que sem os incentivos fiscais brasileiros seria muito difícil empresas multinacionais se instalarem no país, considerando que o Brasil possui uma carga tributária alta e complexa que dificulta a relação entre empresários e o Estado.

Consoante Oliveira *et al.* (2014), no artigo intitulado “Análise das políticas de incentivos fiscais nos municípios brasileiros: o caso da instalação da Grendene no município de Teixeira de Freitas – BA”, tiveram como objetivo identificar eventuais impactos da política de incentivos fiscais adotada pelo município de Teixeira de Freitas no crescimento e na geração de renda para a população. Os autores identificaram que a cidade de Teixeira de Freitas apresentou um crescimento expressivo, se comparado com o estado da Bahia e o Brasil, tendo a participação do setor industrial na composição do PIB municipal aumentado aproximadamente 3%. Ademais, com a instalação da empresa Grendene no município,

percebeu-se um aumento da mão de obra assalariada no município, além de ter ocorrido o aumento nas receitas municipais.

Outro trabalho consultado foi produzido por Prado (2020, p. 150), que desse trata de sua dissertação de mestrado cujo título foi “Renúncia de Receita Tributária como Política Pública”, na qual o autor buscou demonstrar se a própria renúncia de receita pode ser considerada como política pública autônoma, em que, relacionado ao estudo sobre a Zona Franca de Manaus, foi constatado que ela cumpre parcialmente seu objetivo, auxiliando o desenvolvimento regional, mas, apesar dos benefícios fiscais decorrentes das renúncias de receita, o crescimento da região apenas se equipara ao restante do país, tanto economicamente quanto na geração de empregos, além de ter gerado uma dependência por essas renúncias.

A conclusão que se retira da análise efetuada acerca do desenvolvimento da Zona Franca de Manaus é peculiar. Isso ocorre porque do estudo da política pública em questão parece razoável afirmar que esta atingiu o seu objetivo no sentido de que de fato auxilia no desenvolvimento da região. Entretanto, em que pese os intensos benefícios fiscais resultantes das renúncias de receita concedidas à área, o crescimento da região parece apenas se manter aos padrões nacionais, tanto de um ponto de vista econômico, como para a consecução do direito ao trabalho pela geração de empregos. Ademais, a maneira como é realizada a concessão de renúncias fiscais à área a tornou dependente destas. De modo que há de se questionar a efetividade dessa política pública, uma vez que promove um desenvolvimento não sustentável. Afinal, se com as grandes renúncias vigentes há apenas a equiparação da região com o restante do país, há de se pensar quais seriam os efeitos do fim dessa política para a região. Assim, essa dependência causa uma questão interessante para a Zona Franca de Manaus quando refletida na problemática de recursos finitos. De uma perspectiva, verifica-se que os valores dedicados à área são de grande monta e os resultados ainda assim não são melhores que o restante do país, porém, o fim dessa política, com o consequente aumento dos recursos destinados aos cofres públicos para outras políticas públicas, poderia representar a decadência da área.

Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), na obra “Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência”, a qual teve como objetivo fomentar o debate sobre qualidade do gasto público, bem como disseminar técnicas de mensuração de eficiência do gasto, diagnosticaram que a demanda por serviços públicos vem crescendo e há um debate forte quando um aumento dos recursos financeiros se faz necessário para atender as necessidades da população. Enfatiza-se que, para haja uma demanda por bem públicos de qualidade, faz-se necessária uma maior quantidade de recursos. Considerando o contexto de crise e ajuste fiscal, é fundamental repensar as questões importantes, como a qualidade do gasto público e se o dinheiro está sendo bem versado.

Formigoni (2008) concluiu que a concessão de incentivos fiscais é importante, pois proporciona benefícios para as empresas, impactando positivamente na economia.

Segundo Melo (2008), incentivos decorrentes do FDI possibilitaram, além do incremento das exportações cearenses, a partir da segunda metade da década de 1990, a geração de postos de trabalho.

No estudo realizado por Pontes (2003), a política de atração de investimentos industriais do Ceará foi analisada, e o enfoque foi o Programa de Atração de Investimentos Industriais – PROVIN do estado do Ceará; o autor entendeu ser possível afirmar que a referida política industrial contribuiu, mesmo que em níveis inferiores aos previstos, para a criação de empregos no estado e para a industrialização de diversos municípios.

No estudo realizado por Braz e Irffi (2023), que teve como objetivo verificar se os incentivos fiscais concedidos pela Sudene às empresas foram capazes de afetar o mercado de trabalho dos municípios que detinham essas empresas, foram identificadas evidências de que os incentivos fiscais aumentaram o emprego e a renda dos municípios, contribuindo para o desenvolvimento regional. Todavia, não se verificou a redução das desigualdades intrarregionais.

O objetivo de redução das desigualdades intrarregionais parece não estar sendo atendido. Recentemente, na pesquisa realizada por Carneiro *et al.* (2024, p. 24), foi comprovada a hipótese de que a concessão de incentivo fiscal aumentou a quantidade de vínculos formais, sendo possível sugerir que a política foi efetiva em aumentar a quantidade de vínculos ativos.

Dessa forma, esses resultados reforçam os achados obtidos pelo efeito médio grupo-tempo e pelo Estudo de Eventos, nos quais o incentivo fiscal concedido às empresas beneficiadas pela Sudene resulta em um aumento na quantidade de vínculos ativos, quando comparado ao que teria ocorrido na ausência desse incentivo. Portanto, pode-se dizer que estes resultados corroboram com as evidências internacionais de que conceder incentivos fiscais a empresas resulta em aumento de contratações das firmas (CERQUA; PELLEGRINI, 2014; HARGER; ROSS, 2016; DECRAMER; VANORMELIN-GEN, 2016; CHAUREY 2017).

Todavia, outros estudos indicam que a referida política pública não trouxe o efeito esperado. Silva (2009, p. 242), em seu artigo “Extrafiscalidade, Incentivos Fiscais: ausência de igualdade e justiça no desenvolvimento regional”, no qual fez uma abordagem sobre o estudo da Extrafiscalidade, que visa estimular ou desestimular comportamentos de acordo com os interesses da coletividade através da tributação ou da concessão de incentivos fiscais, interferindo na política de desenvolvimento nacional, concluiu:

Os incentivos fiscais, embora sejam métodos extrafiscais de intervenção do Estado na atividade econômica, consoantes com a ordem constitucional, não têm respeitado seus objetivos tanto econômicos como sociais, e tal resultado já era previsto

internacionalmente. Concessões arbitrárias e puramente políticas assolam uma verdadeira prática de concorrência desleal entre empresas. A proteção do bem comum e de uma justiça social baseada na igualdade de condições e estímulo ao desenvolvimento das populações, nas quais são realizados os incentivos fiscais para desenvolvimento regional, não têm sido verificados e, nas regiões em que empresas privadas recebem os incentivos, continuam a preponderar índices altíssimos de pobreza e desigualdade social.

Amaral Filho (2003, p. 30), em seu artigo “Incentivos Fiscais e Políticas Estaduais de Atração de Investimentos”, fez a seguinte consideração:

[...] não é errado conceder incentivos públicos às empresas, mas é saudável que os governos locais e estaduais não apostem todas suas fichas na concessão de incentivos fiscais, para atrair investimentos. Os incentivos fiscais podem ser eficazes apenas no campo dos ajustes e redução dos custos e preços relativos, mas geralmente não são muito efetivos no campo da geração de economias externas e rendimentos crescentes, salvo nos casos em que são direcionados para a formação de encadeamentos locais.

Rodrigues e Freitas (2005), em seu artigo “Cooperativismo Interinstitucional Público: uma proposta de gestão pública tributária para superação da guerra fiscal em busca do desenvolvimento”, ressaltam que o viés proposto pela extrafiscalidade tributária pode gerar efeitos negativos para a própria sociedade, especialmente quando se denota uma verdadeira doação dos recursos públicos em favor de elites econômicas.

Carvalho Júnior e Oliveira (2003), em seu artigo “O fundo de desenvolvimento industrial do Ceará: uma avaliação econométrica com dados em painel para o período de 1995 a 2001”, analisaram o impacto dos incentivos fiscais, e concluíram que o resultado se mostrou aquém do esperado, numa demonstração de que os incentivos fiscais não promoveram uma dinamização nas regiões beneficiadas.

Hernandes (2011), em seu trabalho de conclusão de curso, concluiu que a concessão de incentivos fiscais concedidos ao município de Manaus foram fundamentais para o desenvolvimento da região, onde houve aumento expressivo de empresas instaladas, gerando aumento das receitas municipais, o que poderia se comparar a alguns Estados. Todavia, ressaltou que houve má distribuição dessa riqueza, gerando aumento da desigualdade social.

A partir da análise dos dados levantados, verifica-se que os incentivos fornecidos à cidade de Manaus, por intermédio da implantação do modelo Zona Franca, trouxeram desenvolvimento para a região, houve um aumento significativo na quantidade de empresas instaladas no Pólo Industrial, que por sua vez fizeram aumentar o faturamento e a geração de impostos para o município. Manaus desenvolveu-se tanto economicamente, podendo competir com os demais Estados, quanto demograficamente. Em contrapartida, há má distribuição de renda e salários baixos, o que gera pobreza da população, e também falta de estrutura em alguns bairros,

impossibilitando o acesso destes aos benefícios gerados pelos incentivos fiscais (Hernandes, 2011, p. 42).

Sobre o tema em análise, destacam-se outros trabalhos norte-americanos que tiveram como objetivo estudar a efetividade do modelo conhecido, como “*Enterprise Zones*”. O termo refere-se a um programa nacional norte americano que visa, a partir da concessão de incentivos fiscais, desenvolver regiões consideradas economicamente desfavorecidas e aumentar o nível de emprego e renda nas localidades beneficiadas (Bondonio; Engberg, 2000; Bondonio; Greenbaum, 2007). De acordo com os resultados obtidos, os incentivos fiscais implementados pelas “*Enterprise Zones*” não produziram efeitos significantes sobre a geração de emprego nas regiões beneficiadas. Diante disso, a política pública de concessão de incentivos fiscais tem demonstrado, com base nos estudos citados, não ter eficácia plena em todas as oportunidades, devendo ser analisada caso a caso.

2.6 Incentivo fiscal classificado como gasto tributário

Os governos se utilizam da arrecadação compulsória de recursos, intitulada como tributação, como fonte de financiamento de suas atividades. O sistema tributário legal é formado por um conjunto de normas que definem e delimitam o processo de arrecadação. A utilização/gasto desses recursos é feita através de leis orçamentárias aprovadas pelas casas legislativas, compostas por representantes eleitos pela população.

Gasto Tributário é um termo utilizado para descrever gastos indiretos dos entes públicos (União, estados, municípios), realizados através do sistema tributário com o objetivo de atender demandas sociais e econômicas. Esses gastos são classificados como gastos tributários porque são financiados através da arrecadação compulsória de recursos (tributos). A Receita Federal do Brasil (Brasil, 2020, p. 7) adotou o seguinte conceito para gastos tributários:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Os gastos tributários podem ter caráter compensatório ou incentivador. Compensatório quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade e os transfere a terceiros compensando-os por isso. E tem caráter

incentivador quando o governo busca incentivar o desenvolvimento de determinado setor ou região. São caracterizados pela renúncia de receita tributária decorrente de incentivos fiscais concedidos quando o governo, em vez de gastar diretamente recursos do orçamento, renuncia a parte de sua arrecadação por meio de isenções, deduções, créditos tributários e outros mecanismos que reduzem a carga tributária sobre determinados setores, atividades ou contribuintes, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Em outras palavras, são medidas que reduzem a carga tributária para grupos específicos, em vez de fornecer diretamente recursos do orçamento.

Pellegrini (2014), em seu artigo “Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil”, conceituou gasto tributário como o desvio em relação à estrutura básica do tributo, em que o financiamento de despesas públicas é feito diretamente pela iniciativa privada em troca do não recolhimento ou recolhimento a menor do tributo devido.

Gastos públicos diretos e tributários diferem, pois, no primeiro, ocorre a arrecadação que, posteriormente, financia a despesa; enquanto, no segundo, é a não arrecadação que financia a realização, na órbita privada, de um determinado resultado esperado pelo poder público, por exemplo, gasto extra com educação ou inovação tecnológica ou ainda investimento extra em determinada região ou setor. Assim, embora sejam distintos, ambos são gastos; daí a expressão gasto tributário ou ainda gasto indireto, realizado por meio do sistema tributário (Pellegrini, 2014, p. 7-8).

Essas medidas são frequentemente implementadas como políticas públicas para estimular o crescimento econômico, promover investimentos em determinadas áreas, incentivar o emprego ou atender a outros objetivos sociais.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, prevalece a regra geral de que a renúncia fiscal é caracterizada como um gasto tributário, pois ocorre por meio do sistema tributário e visa atender objetivos econômicos e sociais. Ou seja, a renúncia fiscal é considerada um gasto público, sujeita aos mesmos mecanismos de controle de outras despesas. A LRF legitima a adoção de mecanismos de controle que resultem em renúncias fiscais, conforme exposto em seu artigo 14:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso (Brasil, 2000).

A partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, qualquer ato que represente renúncia de receita deve ser precedido de estudo e planejamento, visando identificar as consequências imediatas e futuras que incidirão sobre a arrecadação, além de indicar as medidas de compensação cabíveis. Sobre a questão do acompanhamento, da mensuração da estimativa da perda de receita decorrente de cada gasto tributário, é possivelmente a informação mais fundamental e básica para o acompanhamento desses gastos.

Art.5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (Brasil, 2000).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigação do Poder Executivo de apresentar demonstrativo que evidencie os efeitos das concessões realizadas, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia:

Art. 165 § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (Brasil, 1988).

O referido demonstrativo tem como objetivo estimar a perda de arrecadação decorrente da concessão de benefícios de natureza tributária, considerando a relevância econômica desse gasto tributário para as contas dos entes (União, estados e municípios).

De acordo com os dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais¹³, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e relativos ao exercício de 2020, com base nas informações prestadas pelas Secretarias de Fazenda dos Estados, o total da renúncia informada pelos 26 estados mais o Distrito Federal atingiu o montante 148 bilhões de reais, em decorrência de renúncias fiscais relativas ao ICMS. Isso evidencia a relevância econômica desse gasto tributário para as contas públicas, sendo necessário o controle e o cálculo dessas renúncias, no sentido de verificar os reais benefícios gerados à população.

Nesse sentido, Castelo, Rodrigues Júnior e Lemos (2023), ao analisarem a política de renúncia de receitas voltadas para o desenvolvimento industrial do estado do Ceará, identificaram deficiências no cumprimento dos objetivos finalísticos do programa de desenvolvimento industrial, considerando que a ausência de monitoramento dos benefícios fiscais pode impactar negativamente nos resultados pretendidos. Destacaram também a fragilidade sobre as informações das renúncias constantes nos demonstrativos contábeis e nas leis orçamentárias, contrariando a legislação vigente. Assim, concluíram que a correção das fragilidades proporcionaria a apresentação de informações fidedignas, contribuindo para o adequado monitoramento dos benefícios fiscais concedidos.

Em âmbito nacional, há acórdão do TCU (Brasil, 2014) que buscou, a partir de auditorias operacionais, conhecer e avaliar as renúncias de receitas realizadas pelos entes federativos, sob a perspectiva de melhoria no controle sobre a referida política pública.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do levantamento de natureza operacional que tem como objetivo conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

[...]

9.2.1. criar mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários sem órgão gestor identificado na legislação instituidora, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com o fim de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem e a pertinência de atribuir o papel de supervisão desses gastos tributários a algum órgão do Poder Executivo;

9.2.2. orientar os ministérios setoriais responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias tributárias quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em atendimento ao princípio da transparência, discrimine os itens que compõem o campo “outras fontes” nas tabelas do anexo de programas temáticos do Plano Plurianual, quando de sua revisão ou quando da elaboração do próximo plano, e que

¹³ BRASIL. Boletim de Finanças de Entes Subnacionais. Brasília: **Tesouro Nacional**, 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41464. Acesso em: 4 set. 2024.

inclua os montantes relativos às renúncias tributárias associadas aos referidos programas temáticos;

9.4. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda que divulgue em seu sítio na internet os cadernos metodológicos que explicitam a forma de cálculo de cada item do Demonstrativo de Gastos Tributários e, também, os pressupostos utilizados para enquadramento da desoneração como gasto tributário, com o fim de conferir transparência à metodologia de cálculo das previsões de renúncias tributárias constantes desse demonstrativo;

[...]

9.5.1. verificar a pertinência de regulamentar a gestão das ações governamentais financiadas por renúncias tributárias sob sua responsabilidade, considerando as atividades a serem desenvolvidas, inclusive procedimentos de controle e de avaliação;

9.5.2. definir objetivos, indicadores e metas para essas ações, de forma a possibilitar a avaliação dos resultados alcançados por tais políticas, em atenção ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal [...] (Brasil, 2014).

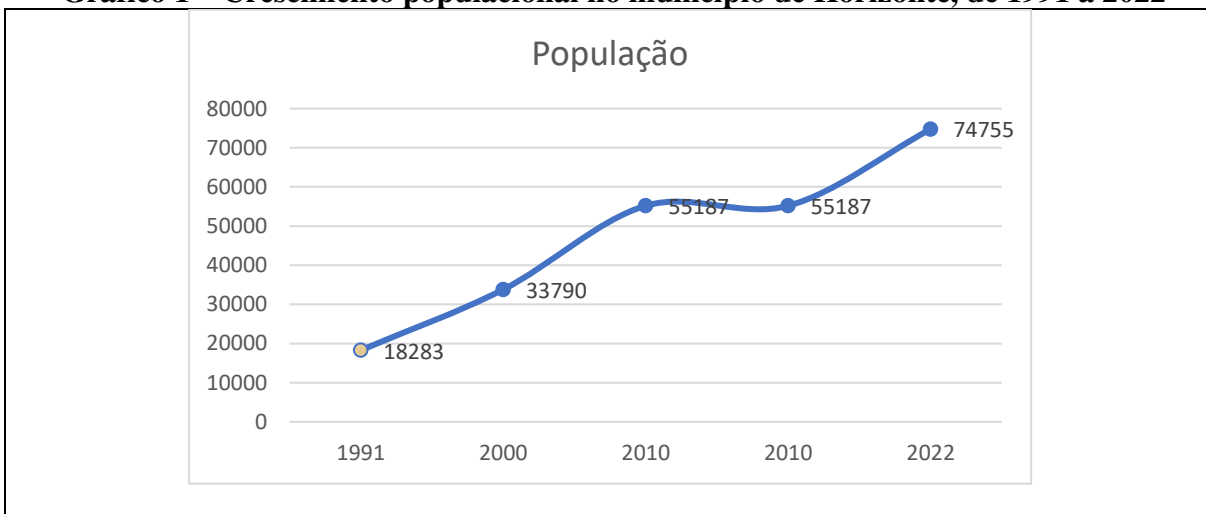
Os incentivos fiscais representam renúncia de receita para os entes federativos. Assim, é importante garantir que esses recursos estejam sendo aplicados de maneira eficiente e que estejam gerando retornos positivos para a economia e para a sociedade. Dessa forma, o controle sobre a eficiência dos incentivos fiscais possibilita avaliar seu impacto na economia, incluindo seu efeito sobre o crescimento econômico, sobre a geração e manutenção de empregos, nas finanças públicas, dentre outros.

3 POLÍTICA DE INCENTIVO FISCAL NO MUNICÍPIO DE HORIZONTE DURANTE O PERÍODO DE 2010 A 2020

3.1 Breve histórico sobre o município de Horizonte/CE

O município de Horizonte está situado na microrregião de Pacajus, região metropolitana de Fortaleza. Segundo dados dos Censos realizados pelo IBGE, foi a cidade no estado do Ceará que mais cresceu em termos populacionais entre os anos de 2000 e 2010, com crescimento aproximado de 63,33%. É formado por 4 distritos: Horizonte, Aningas, Dourados e Queimados, e possui uma área territorial de 160.557 km², com uma população registrada no último Censo (IBGE, 2022) de 74.755 habitantes, sendo o terceiro município que mais cresceu em termos populacionais na região metropolitana, e o sexto no estado do Ceará, em relação ao Censo de 2010.

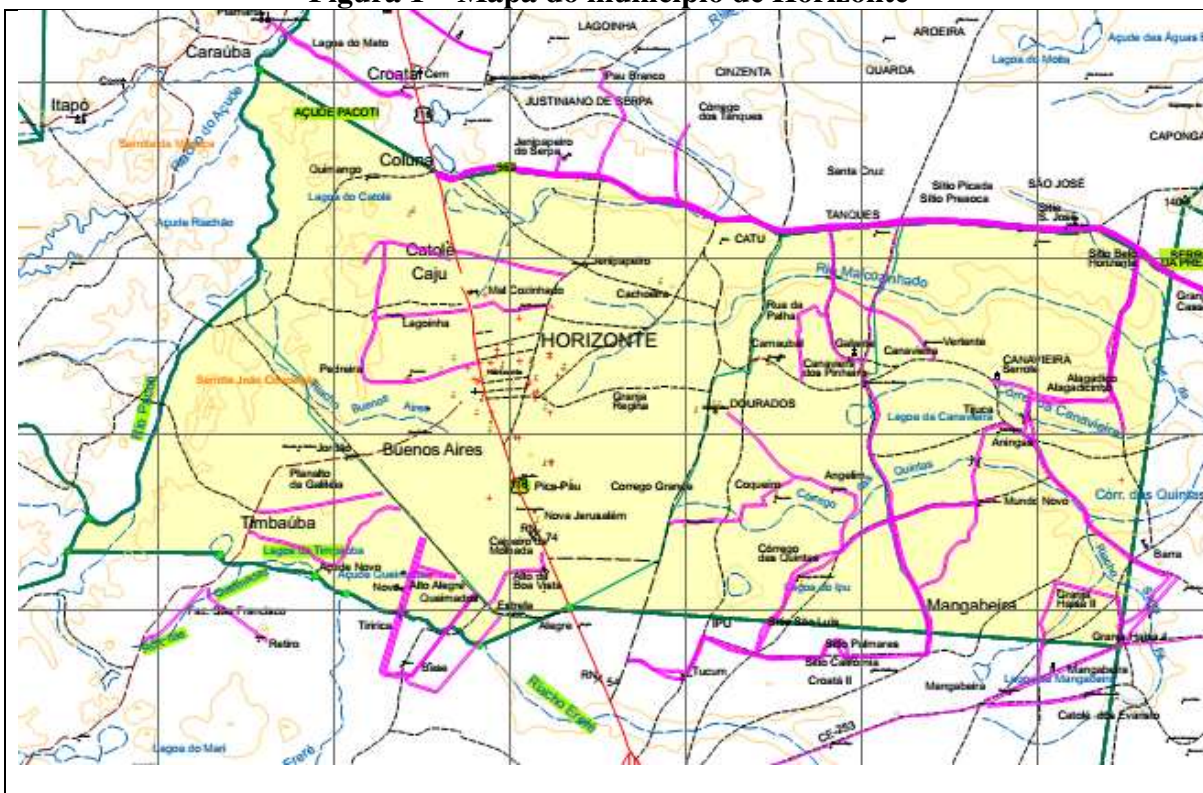
Gráfico 1 – Crescimento populacional no município de Horizonte, de 1991 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Pertence à Região Metropolitana de Fortaleza, que conta com 19 municípios, é a região que concentra as atividades econômicas mais importantes do Estado, além de mais de 40% da população do Estado.

Figura 1 – Mapa do município de Horizonte



Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)¹⁴.

Segundo Albuquerque, Medeiros e Souza (2013), desde sua emancipação, no ano de 1989, Horizonte cresceu significativamente em termos econômicos e sociais, se destacando como um dos principais polos industriais da região.

O Produto Interno Bruto (PIB) de Horizonte, que mede a riqueza produzida pelo município, no exercício de 2020, conforme dados do IBGE¹⁵, totalizou R\$ 1.741.190.000,00, sendo classificado como 10º maior PIB no estado do Ceará.

¹⁴ Disponível em: www.ipece.ce.gov.br.

¹⁵ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: 4 set. 2024.

Tabela 4 – Ranking dos 10 maiores PIBs no estado do Ceará, nos anos de 2010 e 2020 (a preços de dez./2020 – IPCA; e %)

Região de Planejamento do Estado	Município	PIB (R\$ 1.000)		Variação (%)	Ranking (2020)
		2010	2020		
Grande Fortaleza	Fortaleza	64.785.862	64.821.582	0,06	1
Grande Fortaleza	Maracanaú	7.878.604	10.031.432	27,32	2
Grande Fortaleza	Caucaia	4.977.069	7.171.082	44,08	3
Cariri	Juazeiro do Norte	3.766.735	4.827.915	28,17	4
Sertão de Sobral	Sobral	4.471.377	4.617.239	3,26	5
Grande Fortaleza	São Gonçalo do Amarante	906.899	4.192.888	362,33	6
Grande Fortaleza	Aquiraz	1.345.287	3.375.728	150,93	7
Grande Fortaleza	Eusébio	2.458.363	3.188.942	29,72	8
Centro Sul	Iguatu	1.548.610	1.747.215	12,82	9
Grande Fortaleza	Horizonte	2.007.360	1.741.190	-13,26	10

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

No ano de 2020, de acordo com os dados do IBGE, o município de Horizonte esteve entre os 10 municípios com maiores PIB *per capita* do Ceará, ficando à frente de municípios como Fortaleza (7º) e Sobral (9º). Todavia, apresentou uma redução significativa em razão da queda do PIB real (de 13,26%, Tabela 4) e, principalmente, pelo elevado crescimento populacional (de 35,46%, de 2010 a 2020, Gráfico 1), já que o PIB *per capita* é a razão entre o PIB e a população em determinada área.

Tabela 5 – Ranking dos maiores PIBs per capita no estado do Ceará, nos anos de 2010 e 2020 (a preços de dez/2020 – IPCA; e %)

Município	Produto Interno Bruto per capita (R\$ 1,00)		Variação (%)	Ranking (2020)
	2010	2020		
São Gonçalo do Amarante	20.636,22	85.798,51	315,77	1º
Eusébio	53.388,12	58.688,21	9,93	2º
Maracanaú	37.562,25	43.717,94	16,39	3º
Aquiraz	18.517,12	41.709,13	125,25	4º
Pereiro	6.882,02	25.502,71	270,57	5º
Horizonte	36.395,56	25.408,08	-30,19	6º
Fortaleza	26.471,20	24.127,63	-8,85	7º
Itaitinga	9.772,08	23.779,69	143,34	8º
Sobral	23.749,69	21.912,66	-7,73	9º

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Em termos de mercado de trabalho, a quantidade de empregos na indústria local totalizou 13.024 vagas em 2020, o que correspondeu a 69,94% do total ocupado, considerando a tipificação por grande setor de atividade econômica, segundo a classificação do IBGE, publicada em 1980.

Tabela 6 – Quantidade de empregos por setor em 31/12/2009 e 31/12/2020, no município de Horizonte

Atividade	Quantidade (31/12/2009)	Participação no total - %	Quantidade (31/12/2020)	Participação no total - %
Indústria	14.140	77,52	13.024	69,94
Comércio	1.004	5,50	1.450	7,79
Serviços	2.520	13,82	3.035	16,30
Agropecuária	477	2,62	702	3,77
Construção	99	0,54	411	2,21
Total	18.240	100	18.622	100

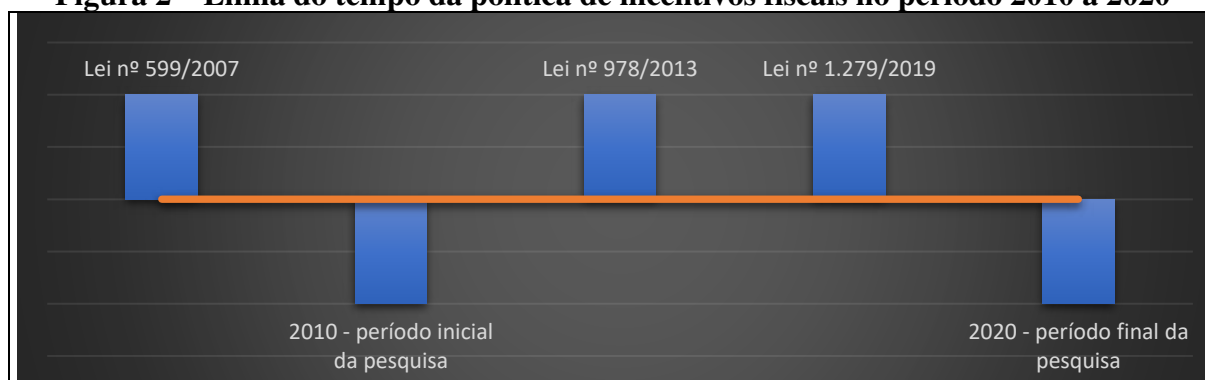
Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), de acordo com o IPECE (2020), no ano de 2018, o município de Horizonte figurou entre os dez municípios com melhores índices, ocupando a 8ª posição. Este índice é calculado a partir de quatro grupos ligados aos aspectos fisiográficos, fundiários e agrícolas; demográficos e econômicos; de infraestrutura de apoio; e sociais.

3.2 Política de incentivo fiscal no município de Horizonte no período de 2010 a 2020

A política de concessão de incentivos fiscais no município possui mais de 3 décadas de existência, tendo sofrido modificações ao longo do tempo. No período entre os anos de 2010 e 2020, a política de concessão de incentivos fiscal ocorreu com base nas leis nº 599/2007, nº 978/2013 e nº 1279/2019.

Figura 2 – Linha do tempo da política de incentivos fiscais no período 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

De acordo com o artigo 1º da Lei municipal nº 599/2007, o Chefe do Poder Executivo estava autorizado a conceder incentivos fiscais para um prazo de até 20 (vinte) anos, a empresas que se instalassem no município de Horizonte, independentemente do valor investido. A concessão dos incentivos se daria por decreto, após solicitação dos interessados, com a devida apresentação do projeto.

Conforme o artigo 2º da referida lei, seria concedida isenção do ISS (Imposto sobre serviços) às empresas que executassem as obras para as empresas beneficiárias, após a solicitação daquelas, sendo que, para cada obra, a interessada deveria realizar a solicitação. Além disso, as empresas que se instalassem no município, e obtivessem os incentivos, estariam isentas de possíveis contribuições de melhoria decorrentes de obras públicas realizadas nas adjacências dos seus estabelecimentos (artigo 3º).

Empresas que já estavam instaladas ou que já foram beneficiadas por qualquer outro incentivo municipal não poderiam ser contempladas com os incentivos previstos nessa lei, conforme previsão contida no artigo 5º. Isso pode ter desestimulado a permanência de empresas no território municipal.

No ano de 2013, houve a edição da Lei nº 978, alterando a legislação anterior, tratando sobre a concessão de incentivos fiscais e estímulos econômicos, bem como sobre a

criação do Conselho e do Fundo Municipais de Desenvolvimento Econômico no município de Horizonte. A concessão também ocorreria mediante decreto, após a solicitação da interessada, como na legislação anterior, mas poderia ser conferida também quando fosse verificada a necessidade de intervenção na economia local. Os incentivos se destinavam aos empreendimentos econômicos que viessem a se estabelecer, ou aos que já estivessem no município de Horizonte, objetivando a diversificação, o incremento da atividade econômica e geração e/ou manutenção de renda ou empregos diretos ou indiretos, assim como para atividades voltadas à capacitação e qualificação de empreendedores, empresários e trabalhadores.

Diferente da legislação anterior, os incentivos fiscais se limitavam a 10 (dez) anos, tendo como principais os seguintes:

- a) isenção de até 100% (cem por cento) dos impostos municipais, exceto o Imposto Sobre Serviços, este com isenção de até 50% (cinquenta por cento), não podendo ficar inferior ao mínimo estabelecido na Constituição Federal;
- b) isenção de até 100% (cem por cento) de taxas e emolumentos incidentes exclusivamente sobre a construção das instalações;
- c) isenção de até 100% (cem por cento) dos mesmos tributos a requerimento das empresas contratadas para elaboração do projeto e execução da obra de infraestrutura do empreendimento do beneficiado;
- d) isenção de até 100% (cem por cento) da taxa de licença para localização e funcionamento.

Além dos incentivos fiscais, a citada lei possibilitou a concessão de estímulos econômicos como execução de serviços de terraplanagem e infraestrutura necessários para as beneficiárias dos incentivos fiscais, permutas, cessões e doações de áreas públicas, bem como outros estímulos econômicos.

Na avaliação dos requerimentos eram analisados, dentre outros aspectos, a geração de renda e emprego e o montante de investimentos que seriam realizados. Essa avaliação era realizada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, que possuía a seguinte composição: um representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico; um representante da Associação Comercial e Industrial de Horizonte, preferencialmente o seu presidente; um representante de Organizações Não Governamentais, ligado à área econômica;

um representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura; um representante da Secretaria de Finanças; e uma pessoa do povo.

Entende-se que a edição da Lei nº 978/2013 trouxe uma maior definição dos critérios que seriam analisados (artigo 8º, § 2º), como geração de renda e empregos, o montante de investimentos, o prazo para início das atividades, a questão de empreendimentos voltados à qualidade ambiental, tornando mais objetiva a avaliação dos requerimentos, tendo ocorrido também uma definição expressa dos participantes no processo de concessão dos incentivos fiscais, o que se entende como uma melhoria na legislação.

No ano de 2019, houve a edição da Lei nº 1279, revogando a Lei nº 978/2013. De acordo com a referida lei, o Poder Executivo Municipal foi autorizado a conceder incentivos fiscais para as empresas que quisessem se instalar em Horizonte, assim como para as que já estavam instaladas, sendo que, para essas, a possibilidade existente seria relativa à prorrogação. As empresas interessadas poderiam ter incentivos fiscais e econômicos similares aos concedidos pela lei nº 978/2013.

O prazo de validade dos incentivos fiscais também se limitava a 10 (dez) anos, devendo as empresas beneficiadas comprovarem anualmente a manutenção dos requisitos exigidos para a concessão. Esses requisitos, dispostos no artigo 5º da referida lei, tratavam da viabilidade econômica e financeira do empreendimento; da geração de emprego e renda; da conformidade do empreendimento com a Lei Municipal aplicável ao uso e ocupação do solo; da utilização da matéria prima existente no município ou insumos fornecidos por empresas locais; e do aproveitamento preferencial da mão de obra local.

Além dos incentivos trazidos para o município, citados acima, a concessão dos incentivos fiscais visou o aumento do valor a receber de ICMS, em virtude da elevação do seu valor adicionado, conforme previsão contida no artigo 3º da Lei Complementar nº 63/1990.

Conferindo as legislações, não foi observada uma mudança significativa, sendo apenas expresso o desejo por aumentar a cota parte de ICMS devida ao município em razão do aumento da atividade econômica gerada pela captação de empresas.

Destaca-se que, no ano de 2023, foi editada a Lei nº 1.563, instituindo o Programa de Redesenvolvimento Industrial de Horizonte – PROGREDIH, objetivando alavancar o desenvolvimento econômico e social do Município de Horizonte por meio da geração de emprego e renda, através da concessão de incentivos fiscais e/ou econômicos às empresas industriais, comerciais e de prestação de serviços que vierem a se instalar e/ou expandir suas atividades no território do município.

Comparando-a com a Lei nº 1279/2019, não foram observadas alterações nos incentivos fiscais ofertados, sendo identificadas modificações nos incentivos econômicos, considerando que, com a nova legislação, ocorreu a possibilidade de doação ou venda subsidiada de área, além de um maior detalhamento dos estímulos econômicos que poderão ser concedidos, como também a possibilidade de concessão de auxílio financeiro para construção, ampliação e melhorias na infraestrutura da empresa incentivada. Diferente da Lei nº 1279/2019 que, no art. 4º, II, alínea “d”, permitia a concessão de outros estímulos econômicos, diferente dos previstos nas alíneas “a”, “b” e “c”, do art. 4º, II, mas sem o devido detalhamento.

Quadro 5 – Comparativo entre Incentivos econômicos constantes nas Leis nº 1.279/19 e 1.563/23

Lei nº 1.279/2019 Incentivos econômicos – art. 4º, II	Lei nº 1.563/2023 Incentivos econômicos – art. 4º
<p>Art. 4º</p> <p>II- Estímulos Económicos:</p> <p>a) execução no todo ou parte dos serviços de terraplanagem e infraestrutura necessários à implantação ou aplicação pretendida;</p> <p>b) permuta de áreas, deste que enquadrados nas demais exigências desta Lei;</p> <p>c) cessão de uso de áreas pertencentes ao poder público municipal pelo prazo de 15 (quinze) anos, podendo ser renovado pelo mesmo período;</p> <p>d) outros estímulos econômicos, quando o empreendimento for considerado de relevante interesse para o Município.</p>	<p>Art. 4º No programa poderão ser concedidos os seguintes incentivos econômicos:</p> <p>I – doação ou venda subsidiada de área com ou sem benfeitorias;</p> <p>II – cessão temporária de imóveis em regime de comodato;</p> <p>III – locação ou ressarcimento de aluguéis de imóveis;</p> <p>IV – concessão do direito real de uso, remunerada ou gratuita;</p> <p>V – auxílio financeiro para construção, ampliação e melhorias na infraestrutura do estabelecimento da empresa no qual seja desenvolvida as atividades incentivadas;</p> <p>VI – execução de serviços de aterro, terraplanagem, transporte de terras e outros serviços correlatos, relativos à preparação do terreno.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Outra mudança observada foi quanto à composição dos participantes na análise das solicitações dos incentivos, que passou a ser realizadas por representantes dos seguintes órgãos: Gabinete do Prefeito, Secretaria de Articulação Institucional e Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Finanças, Secretaria de Infraestrutura, Urbanismo, Agropecuária e Recursos Hídricos, Procuradoria-Geral do Município e Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Horizonte (AMMAH).

3.3 Impacto dos incentivos fiscais sobre as finanças municipais

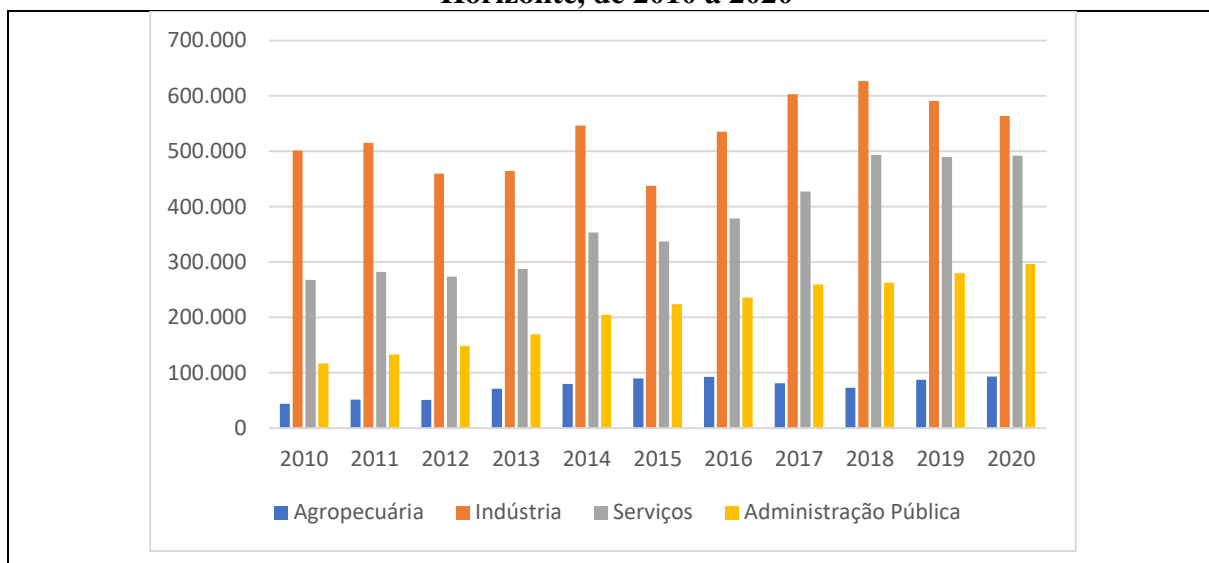
A atividade econômica em um município desempenha papel fundamental no Valor Adicionado Fiscal - VAF, que é uma métrica importante para evidenciar a riqueza distribuída aos entes municipais. Estudo do IBGE (2004) aponta que a indústria, a agropecuária e os serviços são os principais propulsores do Valor Adicionado Fiscal, refletindo a importância desses setores na economia brasileira. A distribuição do valor adicionado entre essas atividades econômicas é fundamental para compreender como a riqueza é gerada e distribuída no país, evidenciando a relevância de cada setor na formação do Produto Interno Bruto (PIB) e na arrecadação fiscal.

Municípios que possuem uma maior atividade econômica e produzem mais riqueza têm direito a uma maior parcela da arrecadação do ICMS, visto que no rateio do referido imposto, o VAF das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços (de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), realizadas em seus territórios, é o fator que mais contribui para o valor a ser recebido pelo município, conforme disposto no artigo 158, parágrafo único, inciso I da Constituição Federal de 1988.

A análise do VAF permite identificar os setores que estão impulsionando o crescimento econômico e aqueles que podem precisar de mais atenção para aumentar sua eficiência e contribuição para a economia como um todo.

De acordo com os dados do IBGE, o município de Horizonte tem sua economia fortemente baseada no setor industrial e no setor de serviços, sendo a atividade industrial a que mais agregou valor ao VAB do município, no período de 2010 a 2020, impactando diretamente no PIB municipal.

Gráfico 2 – Comparativo do Valor Adicionado Bruto (VAB) por setor econômico, em Horizonte, de 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Destaca-se que, apesar do crescimento nominal do valor adicionado bruto da indústria, comparando os anos de 2010 e 2020, houve uma redução na participação do VAB da indústria no VAB total do município. Nesse intervalo de tempo, esse cresceu nominalmente 57,14%, influenciado pelo setor de serviços. Todavia, analisando os valores do VAB municipal, a valores constantes, atualizados pelo IPCA até dezembro/2020, observou-se que, tanto o valor adicionado bruto da indústria, como o valor adicionado total, apresentou redução ao longo dos anos, conforme demonstrado na tabela 7, a seguir.

Tabela 7 – Valor Adicionado Bruto (VAB) por setor econômico, em Horizonte, de 2010 a 2020 (a preços constantes de dez/2020, atualizados pelo IPCA, em R\$ 1.000)

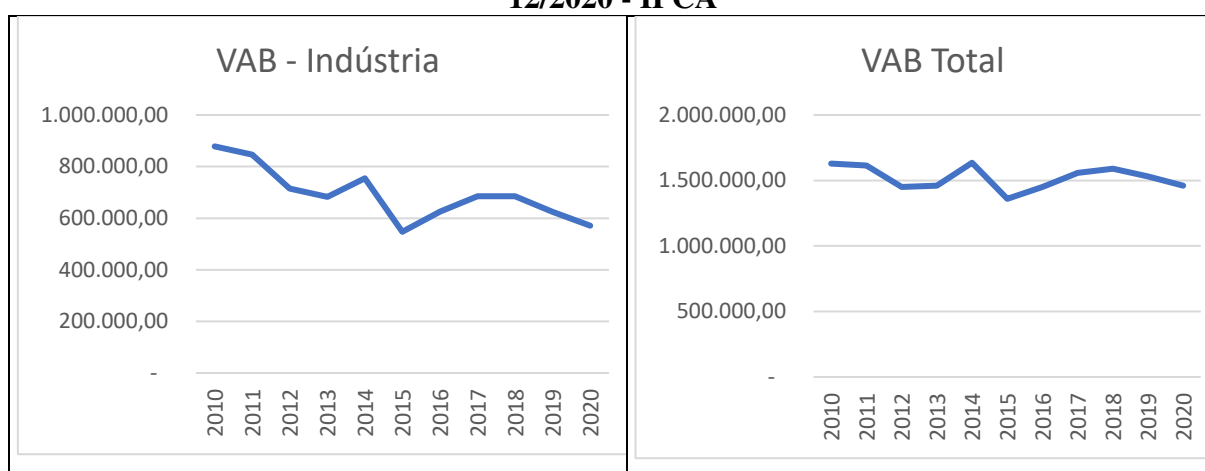
Ano	Agropecuária	Indústria	Serviços, exceto Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	Total	Participação da Indústria no VAB municipal (em %)
2010	76.766	878.332	468.459	204.836	1.628.393	53,94
2011	85.036	846.391	463.330	218.658	1.613.415	52,46
2012	79.165	715.121	425.446	231.467	1.451.199	49,28
2013	104.948	683.109	423.128	249.360	1.460.545	46,77
2014	110.111	754.669	488.030	282.438	1.635.248	46,15
2015	112.035	547.257	421.229	279.438	1.359.959	40,24
2016	108.158	625.156	442.198	275.866	1.451.378	43,07
2017	91.937	685.355	485.192	294.863	1.557.347	44,01

2018	79.864	684.572	538.465	286.746	1.589.647	43,06
2019	92.501	624.567	517.674	295.914	1.530.656	40,80
2020	93.034	570.302	501.514	296.636	1.461.486	39,02

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A redução do VAB do setor industrial apresentou uma diminuição de 35,07%, comparando os valores de 2020 e 2010, enquanto a redução respectiva do VAB total foi bem menor, 10,25%, conforme evidenciado no gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3 – Comparativo dos VABs de Horizonte, em valores constantes, atualizados até 12/2020 - IPCA



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Segundo o IBGE, o PIB é composto pela soma do Valor Adicionado Bruto (VAB), que é o valor que cada setor da economia (serviços, agropecuária, Administração Pública e indústria), acresce ao valor final de tudo que foi produzido em uma região, mais o valor dos impostos.

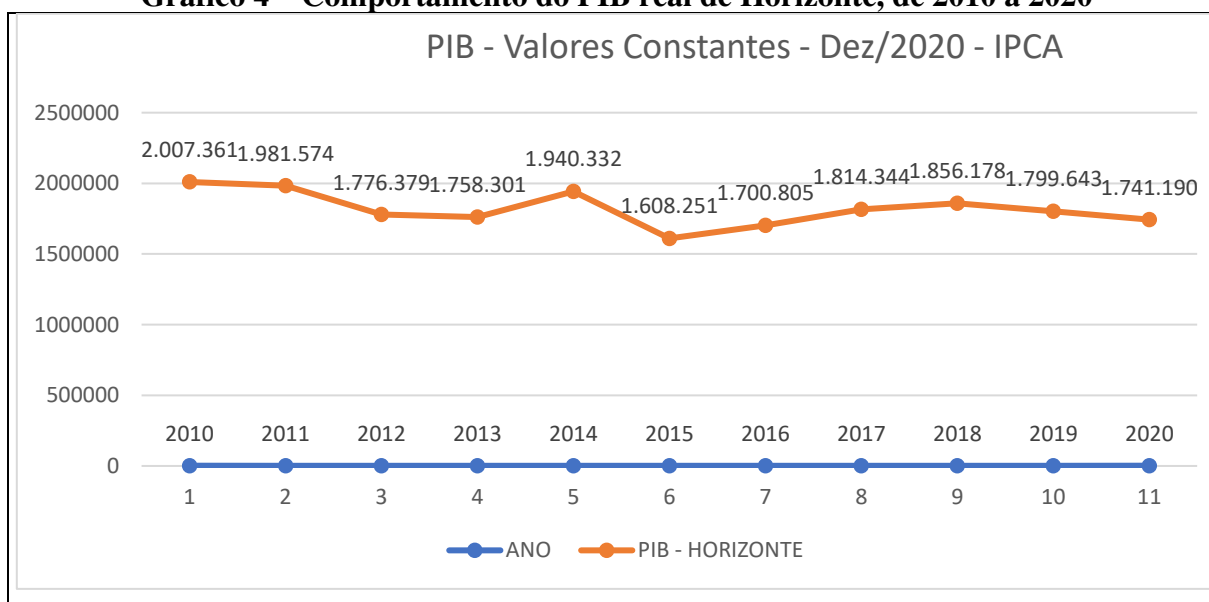
Analisando os PIBs do município de Horizonte, observa-se um crescimento nominal de 51,87%, comparando-se os valores de 2020 com os de 2010. Entretanto, analisando o PIB a valores constantes (de dez./2020), na realidade, observou-se uma redução de 13,26% entre os dois anos salientados (Tabela 8 e Gráfico 4).

Tabela 8 – PIBs do município de Horizonte, em valor nominal, real e variação, no período de 2010 a 2020

ANO	PIB em R\$ 1.000 (nominal)	Variação (%)	PIB em R\$ 1.000 (real)	Variação (%)
2010	1.146.485	-	2.007.361	-
2011	1.206.916	5,27	1.981.574	-1,28
2012	1.141.813	-5,39	1.776.379	-10,36
2013	1.195.454	4,70	1.758.301	-1,02
2014	1.405.696	17,59	1.940.332	10,35
2015	1.287.176	-8,43	1.608.251	-17,11
2016	1.456.369	13,14	1.700.805	5,75
2017	1.597.151	9,67	1.814.344	6,68
2018	1.700.086	6,44	1.856.178	2,31
2019	1.702.284	0,13	1.799.643	-3,02
2020	1.741.190	2,29	1.741.190	-3,25
VARIAÇÃO 2020/2010		51,87		-13,26

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 4 – Comportamento do PIB real de Horizonte, de 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Analisando o comportamento dos PIBs a valores constantes (dez./2020) de alguns dos municípios com maiores PIBs do estado (Aquiraz, Fortaleza, Caucaia, Eusébio, Horizonte, Juazeiro do Norte e São Gonçalo), constata-se que o município de Horizonte foi o único que apresentou redução real no PIB (13,26%), ao comparar os valores de 2020 e 2010 (Tabela 9). Vale registrar que, para Horizonte, o PIB de 2020 superou apenas os PIBs de 2015 e 2016. Já

para Fortaleza, somente houve ganho no PIB de 2010 (0,06%), perdendo para todos os anos da série 2011 a 2019.

Tabela 9 – Variação dos PIBs reais de 2020, em relação aos de cada ano, de municípios do Ceará, respectivamente (em %)

ano	Aquiraz	Fortaleza	Caucaia	Eusébio	Horizonte	Juazeiro do Norte	São Gonçalo do Amarante
2010	150,93	0,06	44,08	29,72	-13,26	28,17	362,33
2011	134,21	-4,62	33,04	21,77	-12,13	18,79	331,17
2012	99,51	-8,98	19,61	23,64	-1,98	9,66	482,59
2013	48,18	-11,43	2,63	4,65	-0,97	1,55	246,55
2014	48,10	-16,32	-6,94	-9,15	-10,26	-8,42	110,25
2015	47,79	-9,32	-0,06	-6,31	8,27	-1,47	81,02
2016	33,98	-7,63	12,80	-11,34	2,37	-1,19	52,04
2017	34,71	-7,36	7,68	-5,06	-4,03	-4,03	19,68
2018	60,03	-10,56	29,56	18,05	-6,19	-8,18	-8,99
2019	21,31	-9,03	-1,92	-5,39	-3,25	-6,21	5,48
2020	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Segundo o IBGE, dos municípios com os maiores PIBs no estado do Ceará, em 2020, o único que tinha como principal atividade econômica a indústria da transformação era o município de Horizonte, conforme o quadro 6, a seguir. Ressalta-se que, em todo o período contemplado na pesquisa, 2010 a 2020, a atividade com maior valor adicionado bruto no município de Horizonte foi a indústria da transformação, segundo os dados do IBGE¹⁶.

Quadro 6 – Atividade com maior Valor Adicionado Bruto (VAB) dos municípios com maiores PIBs no estado do Ceará no ano de 2020

Nome do Município	Atividade com maior valor adicionado bruto	Ranking – PIB no estado do Ceará - 2020
Fortaleza	Demais serviços	1°
Maracanaú	Demais serviços	2°
Caucaia	Demais serviços	3°
Juazeiro do Norte	Demais serviços	4°
Sobral	Demais serviços	5°
São Gonçalo do Amarante	Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	6°
Aquiraz	Demais serviços	7°
Eusébio	Demais serviços	8°

¹⁶ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=resultados&c=2305233>. Acesso em: 4 set. 2024.

Iguatu	Demais serviços	9º
Horizonte	Indústrias de transformação	10º

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Segundo estudo realizado por Considera e Trece (2022, p. 24), no qual buscou-se analisar o comportamento da indústria de transformação brasileira, foi apontado que a participação da indústria da transformação no PIB estava em plena decadência no período desta análise (2010 a 2020).

[...] a participação da indústria de transformação (doravante IT) no PIB, a preços correntes, cresceu vertiginosamente desde o início do processo de industrialização em 1939 (16,3%) até 1985 (35,9%); ou a preços constantes de 19,4 em 1939 para 22,6% em 1973. A partir desses auges, sua queda foi mais acentuada do que a subida naqueles 46 anos e a participação cai em 2021 para 11,3% ou 12,4 a preços constantes. A produtividade da IT se esfarelou desde 2000, tal que em 2021 ela é apenas 86% do valor de 2000.

Dessa forma, tudo indica que Horizonte foi também afetado por esse comportamento verificado pelo estudo acima. Assim, considerando o peso significativo desta indústria no VAB do município, isso certamente contribuiu com a queda do seu PIB (a valores constantes).

De acordo com os dados informados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, os valores adicionados das operações no município de Horizonte, no período de 2010 a 2020, totalizaram R\$ 11.734,8 milhões, com um crescimento nominal aproximado de 17,70%, se comparados os anos de 2020 com 2010. Já em relação aos preços de dezembro/2020, observou-se redução de 32,78%, entre tais anos (Tabela 10 e Gráfico 5).

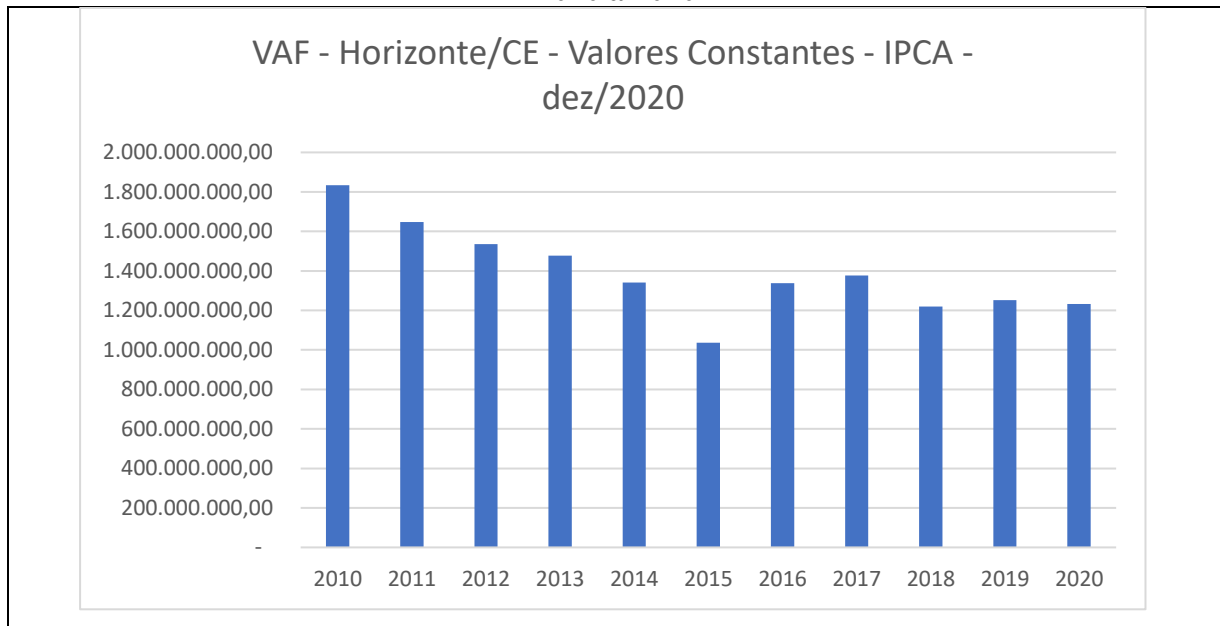
Tabela 10 – Valor Adicionado Fiscal (VAF), nominal e real, e variação anual, de Horizonte, 2010 a 2020

ANO	VAF nominal (milhões – R\$)	VARIACÃO (%)	VAF real (milhões – R\$)	VARIACÃO (%)
2010	1.047,8	9,31	1.834,6	3,48
2011	1.003,0	-4,27	1.646,9	-10,23
2012	986,8	-1,62	1.535,2	-6,78
2013	1.003,8	1,72	1.476,4	-3,83
2014	971,9	-3,18	1.341,5	-9,14
2015	829,1	-14,69	1.035,9	-22,78
2016	1.145,5	38,17	1.337,8	29,14
2017	1.212,3	5,83	1.377,2	2,94
2018	1.116,2	-7,93	1.218,7	-11,51

2019	1.184,9	6,15	1.252,6	2,78
2020	1.233,22	4,08	1.233,22	-1,55
TOTAL – 2010/2020	11.734,8	17,70	15.290,2	-32,78

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

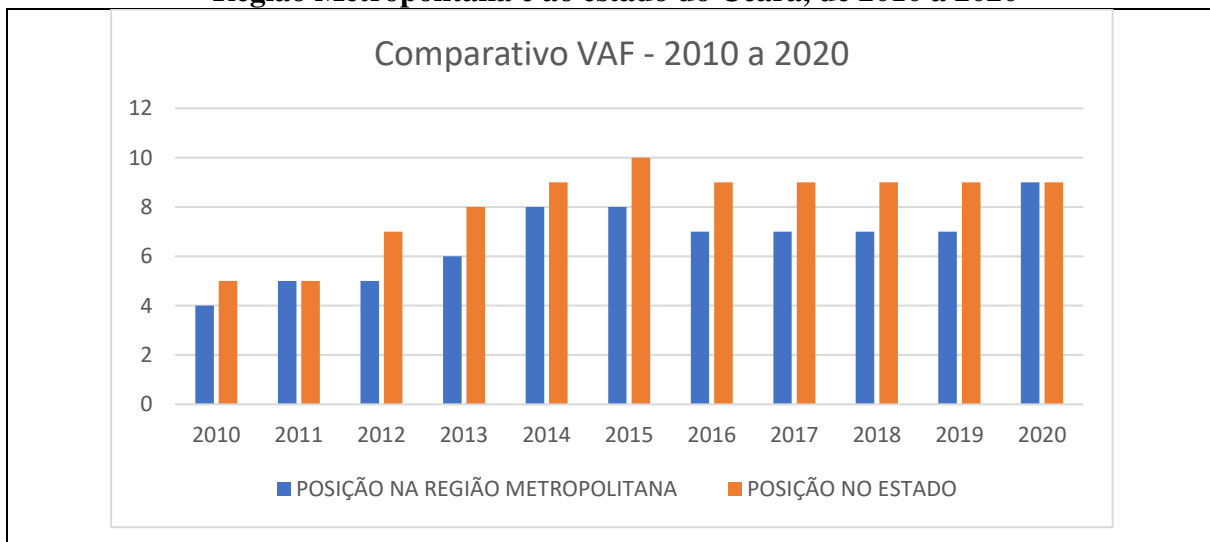
Gráfico 5 – Comportamento do Valor Adicionado Fiscal (VAF) real de Horizonte, de 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ao comparar o VAF de Horizonte com os dos municípios da região metropolitana de Fortaleza, como também em relação a todos os municípios do estado do Ceará (Gráfico 6), observa-se que o município ocupou posição de destaque, o que não deixa de evidenciar o bom desempenho da sua atividade econômica no período em enfoque.

Gráfico 6 – Ranking comparativo do Valor Adicionado Fiscal (VAF) em relação à Região Metropolitana e ao estado do Ceará, de 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Destaca-se que, conforme o disposto no artigo 6º, parágrafo 1º, inciso I, do Decreto Estadual nº 29.306/2008, mesmo que as operações e prestações prestadas no município estivessem beneficiadas por incentivos fiscais estaduais, em que o crédito tributário fosse reduzido ou até excluído, os valores seriam computados para apuração do VAF.

Art.6º O valor adicionado corresponderá, para cada Município:

I - ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviço, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil;

II - nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art.146 da Constituição Federal, e, em outras situações em que se dispensem os controles de entrada, ao percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta.

§1º Para efeito de apuração, serão computadas as operações e as prestações: I – constituintes de fato gerador do ICMS, mesmo quando o pagamento do imposto for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - apuradas através de ação fiscal, sendo consideradas no ano em que seu resultado se tornar definitivo em virtude de decisão administrativa ou judicial irrecorrível;

III - espontaneamente confessadas pelo contribuinte, sendo consideradas no exercício em que ocorrer a confissão;

IV - discriminadas na Lista de Serviços de que trata a Lei Complementar nº116, de 31 de julho de 2003, com indicação expressa da incidência do ICMS sobre o fornecimento de mercadoria. §2º Serão computadas também, para o efeito a que se refere o §1º deste artigo, as seguintes operações e prestações imunes ao imposto:

I – exportação, para o exterior, de mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados, e serviços;

II - remessa, para outra unidade da Federação, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis dele derivados, e de energia elétrica;

III – operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

§3º Na apuração do VAF serão desconsiderados os valores relativos a:

I - entradas, saídas e estoque de bens e mercadorias do ativo fixo e de consumo;

II - operações discriminadas na Lista de Serviços de que trata a Lei Complementar 116, 31 de julho de 2003, que não tenham indicação expressa de incidência do ICMS sobre o fornecimento de mercadoria (Brasil, 2008).

Dessa forma, o VAF representava uma parcela de 75% da cota de ICMS recebida pelos municípios. De acordo com os dados informados no Sistema de Informações Municipais – SIM, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no período de 2010 a 2020, Horizonte recebeu, a título de cota parte de ICMS (25%), o montante de R\$ 458.709.862,43.

Considerando que 75% desse valor é decorrente do VAF, as operações no referido município, relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços (de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), contribuíram com R\$ 344.032.396,82 do ICMS total recebido por Horizonte, nesse período. Destaca-se que houve variações, ao longo do período, mas ao comparar os anos inicial e final da pesquisa, constata-se um acréscimo nominal de 46,27% do valor recebido pelo município a título de cota parte de ICMS. Já a preços de dezembro/2020, observou-se uma redução de 16,47% entre tais anos (Tabela 11 e Gráfico 7).

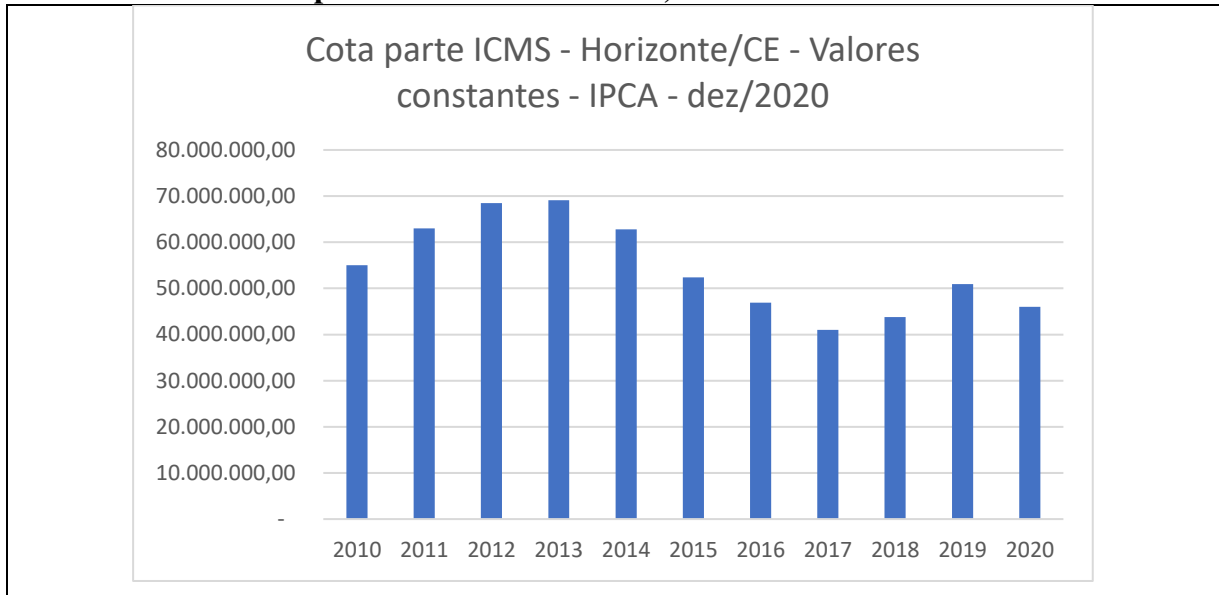
Tabela 11 – Participação do Valor Adicionado Fiscal (VAF) na Cota parte ICMS de Horizonte, nominal e real, de 2010 a 2020

ANO	Cota parte ICMS - 25% (valor nominal em milhões)	75% da cota (valor nominal em milhões)	Variação – ano anterior - %	Cota parte ICMS - 25% (valor real em milhões)	75% da cota (valor real em milhões)	Variação – ano anterior - %
2010	31,43	23,57	26,16	55,03	41,28	19,43
2011	38,36	28,77	22,05	62,99	47,24	14,44
2012	44,03	33,02	14,78	68,50	51,37	8,74
2013	46,97	35,23	6,67	69,08	51,81	0,86
2014	45,51	34,13	-3,11	62,82	47,12	-9,05
2015	41,93	31,45	-7,88	52,39	39,29	-16,62
2016	40,17	30,13	-4,20	46,91	35,19	-10,44
2017	36,11	27,08	-10,11	41,02	30,76	-12,59
2018	40,07	30,05	-10,97	43,75	32,81	6,66
2019	48,15	36,11	20,15	50,90	38,18	16,37
2020	45,97	34,48	-4,53	45,97	34,48	-9,69
Valor Total e Variação (%) de 2020 em	458,7	344,03	46,27	599,37	449,53	-16,47%

relação a
2010

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 7 – Cota parte ICMS de Horizonte, em valores constantes de dez./2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O impacto causado pela cota parte do ICMS nas finanças municipais de Horizonte é expressivo, tendo em vista que teve uma representação média de 22,54% das receitas totais do município nesse período, conforme Tabela 12.

Tabela 12 – Receitas Totais, Cota Parte e Representatividade da cota sobre as receitas municipais, em valores correntes, de Horizonte nos anos de 2010 a 2020

Ano	Receitas Totais (em milhões)	Cota parte ICMS (em milhões)	Representatividade - %
2010	104,72	31,43	30,01
2011	126,48	38,36	30,33
2012	146,65	44,03	30,02
2013	166,94	46,97	28,14
2014	172,41	45,51	26,40
2015	200,82	41,93	20,88
2016	214,50	40,17	18,73
2017	193,78	36,11	18,63
2018	207,22	40,07	19,34
2019	242,06	48,15	19,89
2020	259,68	45,97	17,70
Total	2.035,25	458,71	22,54

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Analisando agora o município, em termos de empresas existentes com funcionários registrados e por setor econômico, observa-se, segundo dados da RAIS/MTE¹⁷, crescimento de 57,56%, ao comparar 2020 com 2010, no período em estudo. Todavia, há dois comportamentos interessantes, um ascendente no número total de empresas, de 2010 a 2016, e outro descendente, de 2017 a 2019, havendo um pequeno acréscimo, em 2020. Verifica-se que isto é reflexo principalmente da tendência semelhante do setor comércio, dada sua elevada representatividade no total de empresas. Vale registrar que o setor serviços foi o único que apresentou crescimentos anuais no número de empresas, em que o crescimento, comparando-se os anos de 2020 e 2010, chegou a 102,90%. O Comércio apresentou crescimento até 2017 e depois apresentou declínio. Todavia, comparando-se os anos de 2020 e 2010, houve um acréscimo de 47,40%. Já a indústria de transformação, que nos interessa mais de perto, apresentou crescimento ao longo dos anos em apreço, demonstrado na tabela 14. O mesmo ocorre com a Construção Civil, já que a Agropecuária não apresenta praticamente variações no número de empresas.

Tabela 13 – Quantidade de empresas por setor, com empregados registrados – município de Horizonte – 2010 a 2020

Ano	Indústria	Construção Civil	Comércio	Serviços	Agropecuária	Total
2010	78	25	154	69	18	344
2011	73	27	170	76	17	363
2012	79	63	172	83	14	411
2013	95	71	199	96	13	474
2014	103	68	219	103	15	508
2015	96	46	240	116	15	513
2016	95	97	243	128	14	577
2017	104	69	246	130	14	563
2018	111	56	237	135	14	553
2019	106	42	235	137	13	533
2020	115	46	227	140	14	542

¹⁷ A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) foi instituída pelo Decreto nº 76.900, de 23 de dezembro de 1975, e, desde então, desempenha um papel fundamental na coleta e organização de dados sobre o mercado de trabalho no Brasil. Seu principal objetivo é fornecer ao governo uma visão abrangente e atualizada do mercado de trabalho, reunindo informações importantes para a gestão pública, formulação de políticas de emprego, planejamento econômico e social, entre outros. Anualmente, as empresas brasileiras, tanto públicas quanto privadas, são obrigadas a enviar suas informações de emprego à RAIS por meio de declarações específicas. Essas informações incluem dados sobre empregados, como vínculos empregatícios, remuneração, características pessoais e profissionais, entre outros aspectos relevantes.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Analisando agora especificamente o setor da indústria de transformação no município de Horizonte, observa-se, por meio dos dados da RAIS/MTE, no período de 2010 a 2020, que apresentou taxa de crescimento superior à da região metropolitana de Fortaleza e a do estado, respectivamente.

Tabela 14 – Quantidade de estabelecimentos com empregados na Indústria da Transformação no município de Horizonte, na Região Metropolitana e no estado do Ceará, no período de 2010 a 2020

ANO	município de Horizonte	Variação (%)	Região Metropolitana de Fortaleza	Variação (%)	Estado do Ceará	Variação (%)
2009	62	-	6566	-	9206	-
2010	74	19,35	7026	7,01	9686	5,21
2011	72	-2,70	7379	5,02	10270	6,03
2012	78	8,33	7747	4,99	10781	4,98
2013	93	19,23	7926	2,31	11133	3,27
2014	101	8,60	8166	3,03	11619	4,37
2015	94	-6,93	8092	-0,91	11543	-0,65
2016	93	-1,06	7760	-4,10	11146	-3,44
2017	101	8,60	7359	-5,17	10718	-3,84
2018	109	7,92	7159	-2,72	10572	-1,36
2019	104	-4,59	6810	-4,87	10171	-3,79
2020	113	8,65	6682	-1,88	9891	-2,75

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Observando os números relacionados à indústria da transformação, no aspecto que trata do porte das empresas, de acordo com a quantidade de empregados, verifica-se que, no período analisado, a grande maioria era composta de até 19 empregados, classificadas como Microempresas, segundo o SEBRAE¹⁸. O percentual de empresas desse porte oscilou entre 76,39%, no ano de 2011, e 80,20%, nos anos de 2014 e 2017. Destaca-se que o crescimento apresentado na tabela 14 deveu-se, principalmente, às empresas desse porte. Empresas de médio

¹⁸ Disponível em:

https://sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/SP/Pesquisas/MPE_conceito_empregados.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

e grande porte correspondiam a menos de 10% da quantidade total de empresas, sendo elas as que mais empregavam no município de Horizonte apesar da baixa quantidade.

Tabela 15 – Quantidade de estabelecimentos do setor da indústria da transformação e representatividade por porte, de acordo com a quantidade de empregados, no município de Horizonte, no período de 2010 a 2020

ANO	até 19 empregados	%	de 20 até 99 empregados	%	de 100 a 499 empregados	%	500 ou mais empregados	%	Total de empresas	Total (%)
2010	57	77,03	11	14,86	4	5,41	2	2,70	74	100
2011	55	76,39	12	16,67	3	4,17	2	2,78	72	100
2012	60	76,92	12	15,38	4	5,13	2	2,56	78	100
2013	73	78,48	14	15,05	4	4,30	2	2,15	93	100
2014	81	80,20	14	13,86	4	3,96	2	1,98	101	100
2015	70	74,47	18	19,15	5	5,32	1	1,06	94	100
2016	73	78,49	14	15,05	4	4,30	2	2,15	93	100
2017	81	80,20	15	14,85	3	2,97	2	1,98	101	100
2018	84	77,06	20	18,35	3	2,75	2	1,83	109	100
2019	83	79,81	14	13,46	5	4,81	2	1,92	104	100
2020	90	79,65	14	12,39	6	5,31	3	2,65	113	100

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Esse aumento de empresas foi citado pela Secretária de Finanças, que informou que a instalação de grandes empresas no município, como a Vulcabrás, além de atrair outras empresas interessadas em prestar serviços àquelas, contribuiu para o fluxo migratório dos funcionários contratados, causando uma reação em cadeia, atraindo novas empresas e pessoas em busca de novas oportunidades.

O município Horizonte foi para outro patamar, porque quando você olha uma chegada de uma indústria dessa do porte da Vulcabrás e de outras, elas acabam captando outros tipos de investimentos, seja... para prestação de serviço, para manutenção de equipamentos, do parque fabril, a manutenção das próprias empresas, tem empresas de confecção de roupa, tem empresa de alimentação, que é onde eles..., questão do fornecimento de quentinha, é o transporte de colaboradores, isso tudo é prestação de serviço, é ISS. E além disso, o que a construção civil identifica? Rapaz, tem um número alto de operários aqui, onde se a gente fizer casas, eles vão ter a tendência de comprar casas aqui porque vai ficar mais viável e eles vão ter qualidade de vida. E aí é onde entra o olhar da gestão, de procurar o que? Em cada bairro tem uma UBS, tem uma escola integral, tem ali o serviço público chegando nos bairros para descentralizar e não acontecer aquele bolo que não é só no centro. Se você olhar, se você tiver interesse, fizer um estudo de levantamento de patrimônio próprio, equipamentos públicos próprios de Horizonte, eu arrisco a dizer que o município de Horizonte é um dos que mais detém imóveis próprios e equipamentos públicos próprios. É algo assim,

impressionante. Porque em todo bairro tem uma praça estruturada, tem uma unidade de saúde, tem a escola, tem a creche. E isso faz com que uma pessoa que ganhe dois salários mínimos, dois salários e meio, ela, poxa, eu tenho tudo que eu preciso aqui. Então, para mim não é interessante ir para Pacajus, gastar dinheiro com passagem de ônibus, ou descer para Itaitinga se eu consigo ter uma certa qualidade de vida da própria cidade onde eu trabalho, onde tem uma oportunidade de emprego e renda. Então isso acaba captando, acaba canalizando o operário e o dinheiro circula dentro da cidade.

Essa atração de empresas também foi citada pelo Secretário de Articulação Institucional e Desenvolvimento Econômico:

A política de incentivo atraiu as empresas para o Horizonte. As empresas geraram emprego e renda e esse emprego e renda circulou dentro da cidade e fez com que outras empresas viessem cada vez mais, umas para formar cadeia de valor, outras para formar cadeia produtiva, outros micro e pequenos empresários para fornecer para os médios e para os grandes e aí vai gerando desenvolvimento local.

Esse fluxo migratório também foi observado por Albuquerque, Medeiros e Souza (2013), no seu estudo sobre a análise geoambiental do município de Horizonte, no qual destacou o aumento populacional impactado pela atração de empresas para o município:

Nos últimos 26 anos, o município de Horizonte teve um acréscimo significativo na sua população em decorrência, principalmente, dos fluxos migratórios provenientes do interior cearense. Esse crescimento acentuado ocorreu efetivamente, em grande parte, devido à atração locacional proporcionada pela transformação desse município em Polo Industrial dentro da política de industrialização dos governos Federal, Estadual e Municipal.

A Secretária de Finanças informou também que esse fluxo migratório provocou o aumento de moradias, por meio da construção de casas:

Ele quer algo que impacte, como ele disse, que deixa a cidade bonita, que traga realmente o perfil de pessoas que queiram se estabelecer na cidade. E aí isso acaba... validando quando você olha o número de habitações, que é construído dentro do município. É algo absurdo a construção civil de casas populares que é construída aqui no município de Horizonte. É algo surreal. Por quê? Porque a cidade, além de ter um aspecto industrial, ela acaba, no contraponto, também tendo um aspecto dormitório. Né, é bem verdade que ele aparece. Tem um aspecto dormitório. Então a cidade Horizonte ela é essa cidade que a pessoa consegue trabalhar, consegue viver e morar. Por exemplo, se você faz uma análise lá na região ali de São Gonçalo do Amarante, por exemplo, o que acontece? As pessoas trabalham no Pecém, mas costumam dormir no Cumbuco. Então há um êxodo de tráfego de pessoas que acontece...E muitas vezes o salário dessas pessoas que é gerado no Pecém, elas gastam..... não ficam retidos no São Gonçalo, vai para o Cumbuco, Caucaia. Aqui não, o formato da economia de Horizonte é trazer emprego e renda, mas que essa renda fique retida aqui.

De acordo com os dados dos Censos realizados pelo IBGE nos anos de 2010 e 2022, houve um aumento dos domicílios particulares permanentemente ocupados, o que corrobora a

informação dada pela Secretária. Destaca-se que, de acordo com os referidos Censos, o crescimento populacional nesse período foi de 35,46%.

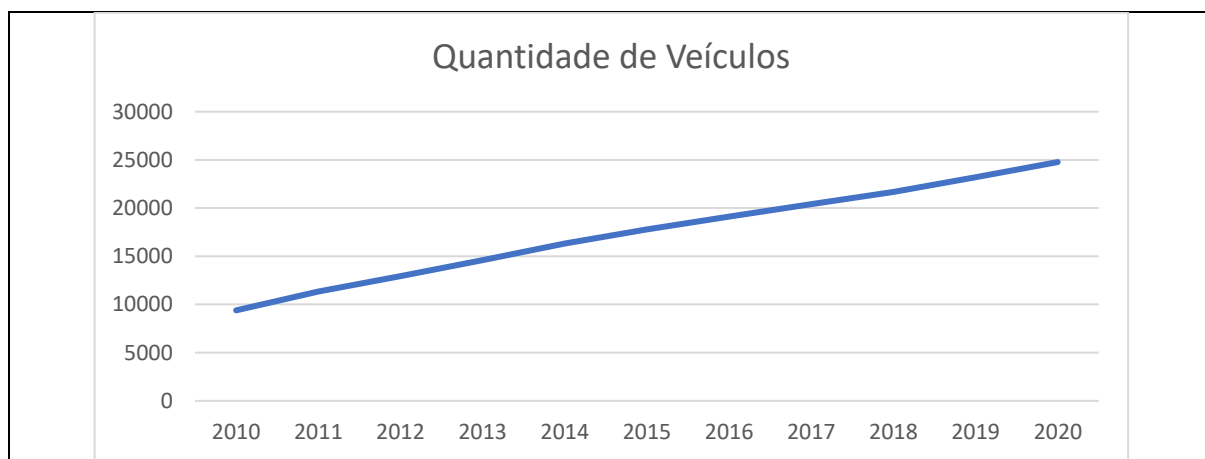
Tabela 16 – Quantidade populacional e de domicílios de Horizonte, nos Censos de 2010 e 2022

Município de Horizonte	Censo 2010	Censo 2022	Aumento %
Domicílios particulares permanentes ocupados	15.681	25.611	63,33
População	55.187	74.755	35,46%

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Foi observado também, no período de 2010 a 2020, o aumento na frota de veículos registrados no município de Horizonte, o que impactou diretamente na cota parte de IPVA devida ao município.

Gráfico 8 – Quantidade de veículos no município de Horizonte no período de 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Analisando as receitas municipais nesse período, foi observado crescimento na arrecadação do IPTU e do IPVA, impactado pelo aumento populacional, tendo em vista que houve o crescimento do número de moradia, refletindo no IPTU, que teve uma variação nominal positiva de 1.092%, assim como o crescimento do número de veículos no município, que

impactou no IPVA recebido, gerando um aumento nominal de 431,09% do valor arrecadado (Tabela 17).

Tabela 17 – Receitas nominais do município de Horizonte, de 2010 a 2020

Ano	IPTU (em R\$)	%	ISS (em R\$)	%	IPVA (em R\$)	%
2010	113.234,66	-	3.266.217,96	-	561.884,16	-
2011	126.697,72	11,89	3.483.418,33	6,65	764.404,17	36,04
2012	123.233,38	-2,73	4.080.710,33	17,15	897.812,89	17,45
2013	149.291,19	21,15	4.967.826,16	21,74	1.162.959,79	29,53
2014	187.826,35	25,81	7.083.890,34	42,60	1.381.208,16	18,77
2015	415.878,74	121,42	7.134.434,86	0,71	1.642.287,16	18,90
2016	467.877,88	12,50	6.724.063,53	-5,75	1.792.827,44	9,17
2017	484.368,40	3,52	5.538.762,25	-17,63	2.192.940,21	22,32
2018	1.241.407,91	156,29	6.437.407,13	16,22	2.486.777,68	13,40
2019	1.294.341,89	4,26	6.639.894,27	3,15	2.773.519,31	11,53
2020	1.350.225,38	4,32	7.146.728,27	7,63	2.984.086,46	7,59
Total	5.954.383,50	1.092,41	62.503.353,43	118,81	42.298.105,49	431,09

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Realizando esse comparativo, mas com valores constantes (Tabela 18) atualizados pelo IPCA até dezembro/2020, verificou-se aumento expressivo nas receitas de IPTU, de 581,04%, ao comparar os valores de 2020 e 2010. Quanto ao ISS, a variação já foi menor, de 24,97%. Quanto ao IPVA, o aumento foi significativo, de 203,32%, entre os anos citados.

Tabela 18 – Receitas municipais de Horizonte, no período de 2010 a 2020 em valores constantes de dez/2020

Ano	IPTU (em R\$)	% de crescimento de 2020 em relação a cada ano	ISS (em R\$)	% de crescimento de 2020 em relação a cada ano	IPVA (em R\$)	% de crescimento de 2020 em relação a cada ano
2010	198.260,60	581,04	5.718.764,19	24,97	983.793,20	203,32
2011	208.018,59	549,09	5.719.248,64	24,96	1.255.036,60	137,77
2012	191.720,75	604,27	6.348.578,97	12,57	1.396.775,46	113,64
2013	219.580,83	514,91	7.306.790,00	-2,19	1.710.507,31	74,46
2014	259.263,36	420,79	9.778.144,61	-26,91	1.906.530,52	56,52
2015	519.616,20	159,85	8.914.059,71	-19,83	2.051.941,90	45,43
2016	546.406,22	147,11	7.852.626,32	-8,99	2.093.734,52	42,52
2017	550.236,64	145,39	6.291.966,90	13,58	2.491.153,54	19,79
2018	1.355.386,91	-0,38	7.028.453,16	1,68	2.715.099,43	9,91

2019	1.368.369,06	-1,33	7.019.649,08	1,81	2.932.144,92	1,77
2020	1.350.225,38	0,00	7.146.728,27	0,00	2.984.086,46	0,00
Total	6.767.084,53		79.125.009,84		22.520.803,86	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Esse aumento da arrecadação de IPTU foi citado pela Secretária de Finanças como importante balizador, pois mesmo com a isenção dada às indústrias, não houve queda nos valores, pois com o aumento da população atraída por novas oportunidades de emprego, gerou-se arrecadação de IPTU em razão de novas moradias:

Então, esse balizador do IPTU também é importante para a gente quando se fala de isenção. Por quê? Porque se as indústrias vão chegar no município, o IPTU tem que vir pelo menos na população que essa indústria está gerando. Os empregados dessa indústria pagam IPTU. A indústria pode não pagar. Mas os empregados pagam IPTU. E como é que está o crescimento do IPTU? Então é indiretamente. Você faz essa inferência, indiretamente.

Os impostos IPTU e ISS são de competência municipal, conforme art. 156 da Constituição Federal de 1988. No entanto, o IPVA é um imposto de competência estadual (art. 155, III da CF/1988). Contudo, conforme o art. 158, III, 50% da sua arrecadação pelo Estado será devida ao município em que os veículos automotores foram licenciados.

O aumento da população causou impacto também na cota parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, considerando a mudança de nível de coeficiente, previsto no Decreto nº 1.881/1981, gerando melhoria nos valores devidos ao município. Ou seja, com o aumento populacional registrado no período analisado (Tabela 20), o coeficiente de participação do FPM passou de 2,2 para 2,4, aumentando a distribuição devida ao município.

Tabela 19 - Coeficiente – FPM interior – Níveis por faixa de habitantes

Faixa de habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2

De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Fonte: Cartilha FPM/Ministério da Fazenda/STN.

O crescimento populacional no município de Horizonte, entre os anos de 2010 e 2020, classificou-a como a sexta cidade no Estado do Ceará em crescimento populacional, conforme exposto a seguir.

Tabela 20 – 10 maiores municípios cearenses em percentual de crescimento populacional e percentagem de crescimento, de 2010 a 2020

Município	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	% de crescimento (2020/2010)
Pacatuba	61.193	73.880	75.411	77.723	79.077	80.378	81.627	82.824	83.157	83.432	84.554	38,18%
Maranguape	94.641	115.464	117.306	120.405	122.020	123.570	125.058	126.486	127.098	128.978	130.346	37,73%
Caridade	17.181	20.359	20.687	21.236	21.524	21.800	22.065	22.320	22.427	22.547	22.782	32,60%
Caucaia	286.446	330.854	336.091	344.936	349.526	353.932	358.164	362.223	363.982	361.400	365.212	27,50%
General Sampaio	6.099	6.322	6.423	6.591	6.679	6.763	6.845	6.922	6.956	7.618	7.694	26,15%
Horizonte	55.187	56.829	58.418	60.584	62.002	63.365	64.673	65.928	66.114	67.337	68.529	24,18%
Jijoca de Jericoacoara	16.713	17.379	17.744	18.292	18.616	18.926	19.224	19.510	19.587	19.816	20.087	20,19%
Pacajus	61.086	63.202	64.521	66.510	67.678	68.800	69.877	70.911	71.193	72.203	73.188	19,81%
Mulungu	9.156	11.684	11.876	12.196	12.364	12.526	12.682	12.831	12.892	10.823	10.941	19,50%
Eusébio	46.030	47.029	47.993	49.455	50.308	51.127	51.913	52.667	52.880	53.618	54.337	18,05%

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Portanto, além do impacto no valor do repasse recebido a título de ICMS, percebe-se repercussão também nos valores do IPVA, IPTU, ISS e FPM. O aumento das receitas permite que os municípios mantenham e expandam a sua oferta de serviços, realizem mais obras, contratem mais pessoal e implementem novos programas que atendam às necessidades da população.

A melhoria nas receitas públicas contribuiu para a ampliação dos serviços de saúde ofertados no município de Horizonte, considerando tanto a quantidade de equipamentos disponíveis quanto de profissionais, conforme os dados da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, demonstrados na tabela 21, a seguir. Destaca-se que cabe ao município aplicar, no mínimo, 15% do produto da arrecadação dos impostos municipais (art. 156 da Constituição

Federal de 1988) e dos recursos de que tratam os artigos 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º, todos da Constituição Federal.

Tabela 21 – Unidades de Saúde, leitos e profissionais no município de Horizonte, em 2010 e 2020

Descrição	2010	2020	Ampliação	%
Unidades de Saúde	19	31	12	63,16
Leitos	50	60	10	20
Médicos	72	151	79	109,72
Dentistas	25	36	11	44
Enfermeiros	38	91	53	139,47

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Essa oferta de serviços de saúde pode ter contribuído para a melhoria nos níveis de mortalidade infantil observados no município, como demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 22 – Taxa de mortalidade infantil no município de Horizonte, 2010 e 2020

Taxa	2010	2020	Redução	Variação (%)
Neonatal	7,4%	7,1%	0,3%	4,05
Pós-neonatal	7,4%	2,6%	4,8%	64,86
Menores de 1 ano de idade	14,8%	9,7%	5,1	34,46

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) é um indicador utilizado para avaliar o desenvolvimento e a qualidade de vida nos municípios. Abrange uma análise multidimensional, composta por 30 indicadores agrupados em quatro grupos ligados a aspectos fisiográficos, fundiários e agrícolas, demográficos e econômicos, de infraestrutura e sociais.

O grupo 1 trata de indicadores fisiográficos, fundiários e agrícolas, no qual é observada a precipitação pluviométrica; o percentual de área explorável utilizada; o percentual do valor da produção vegetal; a salinidade média da água; o quociente locacional de energia rural; e o índice de distribuição de chuvas.

No grupo 2, são tratados indicadores demográficos e econômicos, onde são abordados: a densidade demográfica; a taxa de urbanização; o PIB *per capita*; a receita orçamentária *per capita*; o percentual do consumo de energia elétrica do comércio e da indústria; o PIB do setor industrial; e o percentual de trabalhadores formais com rendimento superior a dois salários mínimos.

No grupo 3, são tratados dados relacionados a indicadores de infraestrutura de apoio: agências de correios por dez mil habitantes; agências bancárias por dez mil habitantes; veículos de carga por cem habitantes; o coeficiente de proximidade com o município de Fortaleza; percentual de domicílios com energia elétrica; rede rodoviária pavimentada relativa à área do município; e a quantidade de emissoras de radiodifusão.

No último grupo, são abordados indicadores sociais: taxa de escolarização no ensino médio; taxa de aprovação no ensino fundamental; a quantidade de bibliotecas, salas de leitura e de laboratórios por escola; a quantidade de equipamentos de informática por escola, o percentual de função docente no ensino fundamental com grau de formação superior; a quantidade de médicos a cada mil habitantes; a quantidade de leitos por cada mil habitantes; taxa de mortalidade infantil; e a taxa de cobertura de abastecimento de água.

Dessa forma, o IDM serve como uma ferramenta abrangente para avaliar e comparar o estado geral de desenvolvimento de diferentes municípios, fornecendo informações sobre áreas que podem exigir melhorias ou investimento.

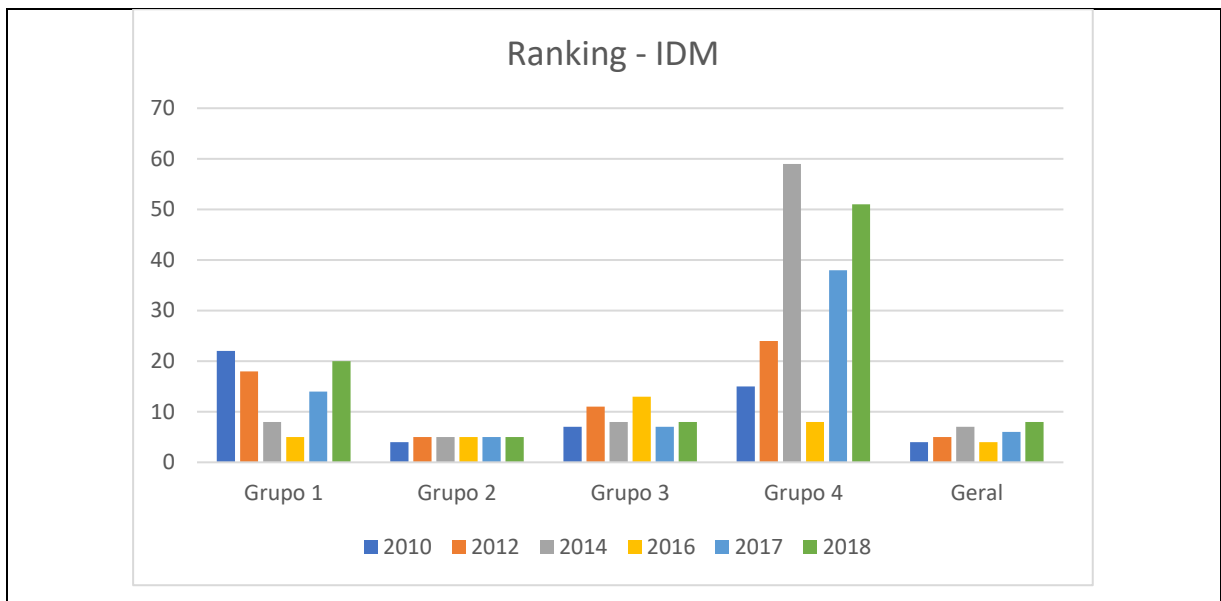
De acordo com os indicadores obtidos, seria possível identificar quais são aspectos que necessitam de melhorias em cada município, visando o desenvolvimento econômico e social. Assim, segundo os IDMs do município de Horizonte apurados pelo IPECE, verifica-se que, no geral, houve um comportamento ascendente até 2016, quando alcançou o escore de 62,36, caindo em seguida para 46,98, em 2018. Visualizando os grupos, verifica-se que o grupo 1 apresenta o mesmo comportamento; o grupo 2, que é objeto deste estudo, apresenta reduções anuais; e nos demais grupos, verificam-se oscilações. Nos aspectos relacionados aos indicadores demográficos e econômicos (grupo 2), percebe-se que, embora tenha havido queda, conseguiu se manter entre os cinco melhores municípios do Estado. Já na classificação geral (*Ranking*), embora tenha havido queda, conseguiu se manter entre os oito melhores IDMs do Estado, situando-se à frente de municípios com maiores PIBs como Caucaia, Sobral e Juazeiro do Norte.

Tabela 23 – Índice de Desenvolvimento Municipal do município de Horizonte nos anos em que foram calculados

ANO	GRUPO 1	RANKING	GRUPO 2	RANKING	GRUPO 3	RANKING	GRUPO 4	RANKING	IDM	RANKING - IDM
2010	44,33	22	76,63	4	41,81	7	54,63	15	54,94	4
2012	64,32	18	70,52	5	41,55	11	42,25	24	55,07	5
2014	62,94	8	61,91	5	42,78	8	37,38	59	51,97	7
2016	79,34	5	61,72	5	42,63	13	68,28	8	62,36	4
2017	58,38	14	54,73	5	42,72	7	51,18	38	51,85	6
2018	44,64	20	51,33	5	43,65	8	47,74	51	46,98	8

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Gráfico 9 – Classificação de Horizonte de acordo com o Índice de Desenvolvimento Municipal no estado, de 2010 a 2018



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Diante do exposto, percebe-se que, apesar do PIB, do VAB total e do ICMS, a valores constantes apresentarem queda, o município obteve ganho de receitas (IPTU, ISS, IPVA, FPM), além de se colocar como um dos principais PIBs do Estado.

Segundo destacou o Secretário de Articulação Institucional e Desenvolvimento Econômico, a política de concessão de incentivos fiscais propiciou melhorias nas finanças municipais, gerando renda para a implementação e manutenção das políticas públicas

necessárias ao desenvolvimento municipal, tendo sido fundamental para o crescimento do município de Horizonte:

A questão da habitação, a questão da segurança, a questão da locomoção, o município tem os distritos muito próximos, é relativamente pequeno, que tem uma boa infraestrutura de mobilidade, tem uma boa infraestrutura de saneamento, uma boa infraestrutura de saúde, isso tudo gera qualidade de vida, gera uma população mais preparada, mais educada, mais capacitada para trabalhar nessas grandes empresas e médias e pequenas empresas formam uma cadeia geradora de renda que faz com que a cidade cresça e isso é uma bola de neve. [...] sim foi essencial para que o município crescesse mais do que os municípios, chegasse aí entre os 10 maiores PIB *per capita* e os maiores geradores de emprego, entre os 10 maiores geradores de emprego do Estado.

No âmbito estadual, conforme informado pelo Diretor de Fomento da ADECE, a política de incentivos fiscais tem objetivos similares aos buscados pelo município de Horizonte, haja vista que visa atrair empresas para a geração de empregos e estimular o desenvolvimento do interior do estado. Ele destacou que a referida política provocou impacto representativo nas finanças e no desenvolvimento dos municípios estaduais:

O principal objetivo da política de incentivos, quer ser fiscais ou não, é atrair empresas para a geração de empregos. No nosso caso a gente tem umas diretrizes. Uma delas é a interiorização do desenvolvimento. [...] Pelos dados que nós levantamos de 2022, nós fizemos, criamos um incentivo, um diferimento de 3 bilhões de reais, e geramos 75 bilhões de faturamento nas empresas. Então, você vê o impacto nós geramos em 2022 120 mil empregos. Então só um detalhe, as empresas que se instalaram aqui, essas mesmas empresas haviam prometido na origem 70 e poucos mil empregos, e acabaram oferecendo muito mais. Então quer dizer que mostra que a política vem sendo bem sucedida, né? Os impactos sociais observados que é uma das principais questões que a gente observa, no caso da Adece a gente tem discussão com a Sefaz. É porque a Sefaz só olha o imposto direto. Porque você vai em qualquer cidade do interior que tem, que tem empresa do FDI. Quer dizer, você vê a diferença na cidade porque isso gera um emprego ele gera demanda para posto de gasolina, para moto, para pneu, para academia, para restaurante, para loja que isso vai gerando, vai tendo um efeito cascata, contribuindo para melhoria social da região incentivada. [...] Mas se você for em qualquer cidade do interior. Eu fiquei espantado, fui para visitar uma cidade no interior. Eu parei no meio do caminho. Acho que foi em Limoeiro do Norte, uma churrascaria com ar condicionado, banheiro com granito, no interior do Ceará. Fiquei espantado. Agora por quê? Porque as indústrias estão chegando, gerando emprego, gerando negócio, movimentando caminhão e frete. Aí se você passar na porta de uma fábrica dessa, eu passei uma vez Morada Nova, eu nunca tinha visto na minha vida, junto num canto só mais de 1.500 motocicletas. Agora imagina aí o que isso gera de negócio, gasolina, pneu, atividades que geram ICMS.

Isso coaduna com o diagnosticado por Silva *et al.* (2019 *apud* Sandu, 2008; Pfeifer; Sarlija, 2010; Shane, 2012), quando destacou que o desenvolvimento do empreendedorismo em economias representa importante papel para o crescimento econômico, contribuindo para a ampliação do comércio e geração de empregos.

O referido entrevistado destacou também o impacto provocado nas receitas dos municípios em que houve a chegada de empresas em virtude dos incentivos fiscais ofertados, adotando como critério para o comparativo municípios com população de até 70 mil habitantes, sendo identificada uma diferença de arrecadação de quase 50% a mais para aqueles que possuíam empresas beneficiadas:

Foi analisado que até 70 mil tem municípios do Ceará que tem FDI, tem uns que não tem. Então foi comparado nesses dois grupos de município os municípios que tem FDI tem uma arrecadação de quase 50% maior do que os que não tem. - Diretor de Fomento da ADECE.

Para o Secretário Executivo de Comércio, Serviço e Inovação da SDE a política de incentivos fiscais poderá causar efeitos negativos, se mal executada, conforme exposto por Silva (2009), mas destaca que, no âmbito estadual, o impacto negativo é ínfimo, considerando a política de governança adotada, sendo devidamente compensado pelo retorno gerado:

O efeito colateral é o a diminuição da arrecadação, se ela não for bem empregada. Então na verdade são disfunções, eu diria. Então se não for feito uma correta aplicação da política de incentivo fiscal, a consequência disso é você ter redução de arrecadação não proporcional ao benefício esperado. Então eu diria mais, a disfunção colateralmente falando são efeitos como eu comentei. Efeito colateral positivo é que, apesar de uma redução ou renúncia fiscal, ele faz de forma direta no estado ou município, indiretamente, você arrecada isso quando gerar emprego, e consequentemente gerar mais renda na economia, você recebe o imposto de forma indireta no consumo das famílias. Então esse é um efeito colateral positivo. Um efeito colateral negativo é se a aplicação das políticas não tiver sucesso aí você tem perda de arrecadação e você não tem a proporção devida da arrecadação nem da pujança econômica que você espera. E aí é se torna uma política inócua. [...] Atualmente há um impacto mínimo na receita do estado, aí vou falar só de estado. Em virtude do rito e governança que o estado adotou desde o governo do Cid Gomes para cá, principalmente, onde você tem vários comitês que analisam o pleito de incentivo fiscais seja para expansão ou seja para atração. Então todo esse rito, essa governança que foi implantada, tem várias etapas: reunião de comitê técnico e depois você tem um comitê técnico-político e vai para chancela do Governador, que tem uma política clara de critérios, quais são os princípios que dão elegibilidade uma empresa a obter os incentivos. Isso fez com que a gente tivesse muito sucesso do ponto de vista de receita. Então os impactos acabam sendo mínimos em virtude dos critérios serem muito bem adotados. [...] Então é muito baixo, e no ponto de vista de aumento da receita por conta do sucesso da atração, ele é muito alto.

Ele destacou que, no âmbito estadual, o retorno obtido pela política é canalizado para novos investimentos públicos, o que possibilita na ampliação da oferta de serviços públicos, haja vista que permite a construção de escolas, hospitais e vias de acesso:

[...] isso é porque a gente reveste todas essas políticas fiscais para investimentos públicos estruturantes, estratégicos, e acaba reverberando também nos serviços

porque é o que permite o estado, por exemplo, a construir escolas, hospitais, vias de acesso. Então esses serviços públicos estruturantes acabam beneficiando nesse caso os serviços essenciais [...]

3.4 Impacto sobre a geração e manutenção de empregos

Os incentivos fiscais têm um impacto significativo na geração de empregos, sendo uma ferramenta crucial para estimular o crescimento econômico e a criação de oportunidades de trabalho (Braz; Irffi, 2023).

Ao promover e fomentar políticas de incentivos fiscais, o ente busca reduzir a carga tributária das empresas, visando criar um ambiente propício para investimentos, expansão das atividades econômicas e inovação.

A geração de emprego impacta significativamente nas finanças municipais, influenciando diretamente na arrecadação de tributos e na distribuição de recursos. A captação de empreendimentos e a criação de postos de trabalho são estratégias-chave para fortalecer a economia local, conforme apontado por Griebeler, Silva e Allebrandt (2020).

Quando mais empregos são criados, mais pessoas trabalham e contribuem para o desenvolvimento da economia local. Isso pode levar a um aumento do consumo, o que impulsiona o crescimento do PIB, conforme apurado por Almeida, Valadares e Sedyama (2017). Isso foi ressaltado tanto pelo Secretário de Articulação Institucional e Desenvolvimento Econômico, como pela Secretária de Assistência, Igualdade e Desenvolvimento Social do município de Horizonte:

[...] uma consequência do crescimento e dos empresários terem vindo, porque é a partir do momento do investimento dos empresários que foi estimulado por causa dos incentivos fiscais e incentivos econômicos. Ele passa a girar toda essa economia, necessidade de capacitação, as pessoas ficam mais ligadas no município, a Prefeitura tem mais recursos para fazer obras de infraestrutura, para melhorar a qualidade de vida e para que as pessoas fiquem mais capacitadas para trabalhar e atender as demandas das indústrias. Então isso é uma bola de neve, o dinheiro retorna muito mais do que foi dado em incentivos (Secretário de Articulação Institucional e Desenvolvimento Econômico).

Podemos ver e podemos perceber na melhoria das famílias, na melhoria mesmo do desenvolvimento do município em todo o seu aspecto social, trabalho, cidade, mobilidade, educação, saúde, assistência. Então, sem sombra de dúvida, quando crescem as empresas, quando cresce a oferta de trabalho, o município se desenvolve por meio do trabalho. E aí, realmente isso é muito perceptível [...] (Secretária de Assistência, Igualdade e Desenvolvimento Social).

Referido impacto também foi citado pelo Secretário Executivo de Comércio, Serviço e Inovação da SDE, ao relatar efeitos identificados sobre os incentivos fiscais concedidos pelo Estado do Ceará:

Os aspectos sociais são decorrentes, no caso da política de incentivos fiscais, do fluxo circular da renda. A partir do momento que você consegue colocar mais empregos na economia, essas pessoas começam a receber salário com esses empregos que antes não tinham, e começam a gastar no comércio local. E aí gera esse fluxo circular da renda. Aí você vê diretamente todos os benefícios sociais, de você ter mais fluxo monetário circulando na economia. E aí o estado arrecada mais, e com maior arrecadação, também de forma indireta, sob a forma que são os impostos do consumo das famílias em virtude desse aumento de emprego e de renda. E dá mais possibilidades da máquina pública fazer investimentos públicos sociais e a própria população, que tem um benefício melhor de renda. Então são todos os derivativos sociais referente ao incremento de renda na economia.

Além disso, conforme destacado pela Secretária de Assistência, Igualdade e Desenvolvimento Social do município de Horizonte, com a inserção no mercado de trabalho proporcionada pelo aumento das ofertas proporcionadas pelos incentivos fiscais, há uma diminuição na necessidade de benefícios sociais como cesta básica e aluguel social:

[...] a gente vai perceber uma diminuição na própria provisão na concessão dos benefícios eventuais que são justamente muito pontuais, e aí são benefícios como alimentar que é o apoio a cesta básica, a segurança alimentar, benefícios como aluguel social, e isso gera uma redução porque a família vai conseguir então ter os meios de pagar a sua moradia. Então todo esse acesso a benefícios que são eventuais por uma situação de eventualidade, e não é caráter permanente, ele só é pontual, a família não vai mais necessitar porquê, de forma contínua, garantindo o emprego ela vai poder suprir não só naquele período da concessão de benefício eventual, mas ao longo né do tempo de forma contínua [...]

Ela também observou que a obtenção de empregos proporciona redução dos níveis de violência contra as mulheres.

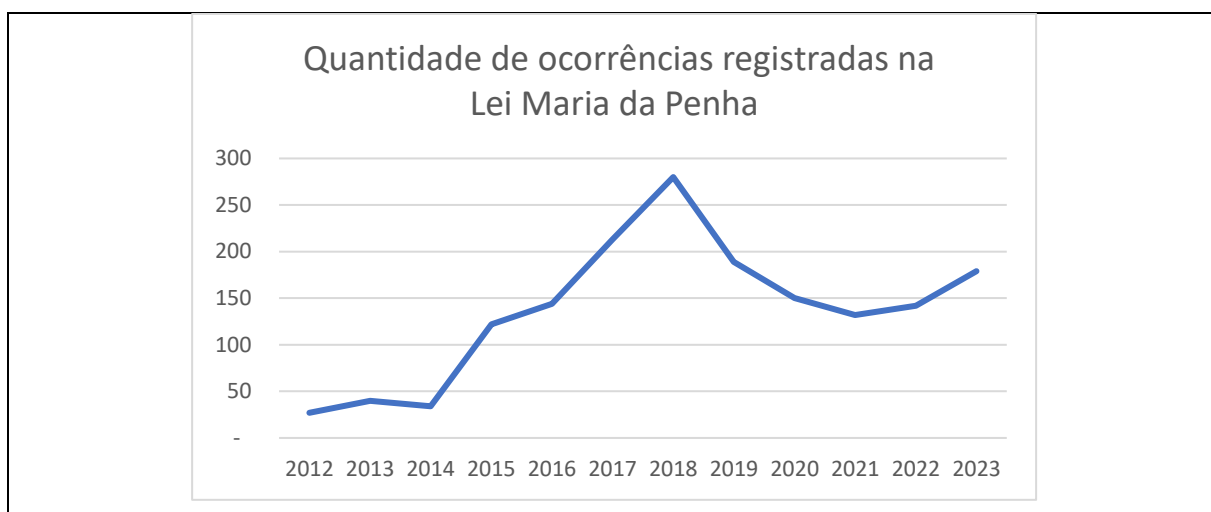
[...] é percebemos a questão da renda como uma redução até das questões de violência, de violência mesmo, porque a mulher que tem um emprego, uma garantia de uma renda, ela pode quebrar vícios, esses ciclos de violência quando há uma dependência econômica, por exemplo, do companheiro [...]

Todavia, observando os dados registrados pela Secretaria da Segurança e Defesa Social do Estado do Ceará¹⁹, não ficou comprovada a referida redução, conforme demonstrado no gráfico a seguir. Segundo Cerqueira, Moura e Pasinato (2019, p. 26), “o aumento do poder econômico das mulheres na sociedade seria um elemento para tencionar as relações entre

¹⁹ Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/indicadores-de-seguranca-publica/>.

homens e mulheres, o que engendraria um aumento nos casos de violência de gênero”, evidenciando um “efeito rebote”.

Gráfico 10 – Quantidade de ocorrências registradas com base na Lei nº 11340/06 em Horizonte/CE



Fonte: Secretaria da Segurança e Defesa Social.

A Administração Municipal de Horizonte buscou conceder incentivos fiscais visando a geração de empregos, conforme notícia extraída do seu site institucional²⁰.

Na oportunidade, foram apresentadas conquistas atuais e futuros lançamentos da Troller no Ceará.

Em visita guiada pelos diretores da fábrica, as autoridades presentes conheceram a linha de montagem, setor de engenharia e parte criativa.

“A visita teve objetivo de mostrar o potencial produtivo aqui e querem o apoio do Estado para isso. Torcemos para que a empresa cresça cada vez mais junto com Horizonte e com o Estado do Ceará”, declarou o Prefeito Chico César.

A presença da Troller em Horizonte conta com incentivos fiscais da Prefeitura Municipal e gera, em média, 490 postos de trabalho diretos e mais de 100 indiretos.

À tarde, o prefeito Chico César se encontra com representantes do grupo Ford para negociação de novos projetos e programas de educação e capacitação profissional destinado a horizontinos. “Para isso estamos em contato com o Senai também para futuros projetos nesse sentido. Horizonte só tem a crescer com esta bela parceria”, afirmou.

Com base nessa política adotada pelo município de Horizonte, foram buscados os dados informados na RAIS/MTE pelas empresas localizadas no município, relativos ao período da pesquisa. Conforme dito anteriormente, a RAIS é um registro administrativo que possui periodicidade anual e apresenta informações sobre todos os estabelecimentos formais e vínculos

²⁰ Disponível em: <https://www.horizonte.ce.gov.br/noticia/prefeito-chico-cesar-e-governador-camilo-santana-visitam-troller-e-acompanham-novos-projetos-da-empresa>.

celetistas e estatutários no Brasil, e tem como um dos seus objetivos o provimento de dados para a elaboração de estatísticas do trabalho e a disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais.

Conforme demonstrado anteriormente na tabela 13, foi constatado um crescimento do número de empresas no município de Horizonte, com funcionários registrados, de 57,56%, no período de 2010 a 2020, segundo dados da RAIS/MTE.

Os dados registrados na RAIS/MTE referem-se a 31/12 de cada exercício. Dessa forma, se analisarmos a movimentação ocorrida a partir de 01/01/2010 a 31/12/2020 percebemos um acréscimo discreto (2,09%) no saldo do “estoque de empregados”, considerando os valores registrados em 31/12/2009 e 31/12/2020. Todavia, ao realizar a mesma análise no setor da indústria, observa-se uma redução de 7,89% no estoque de empregados, conforme dados apresentados na tabela 24, abaixo.

Tabela 24 – Estoque de empregados em 31 de dezembro de cada ano, no município de Horizonte, de 2009 a 2020

Ano	Indústria	Varição anual (%)	Construção Civil	Varição anual (%)	Comércio	Varição anual (%)	Serviços	Varição anual (%)	Agropecuária	Varição anual (%)	Total
2009	14.140	0	99	0	1.004	0	2.520	0,00	477	0,00	18.240
2010	16.632	17,62	198	100,00	1.229	22,41	2.649	5,12	532	11,53	21.240
2011	14.743	-11,36	408	106,06	1.354	10,17	2.666	0,64	573	7,71	19.744
2012	13.395	-9,14	370	-9,31	1.317	-2,73	2.506	-6,00	582	1,57	18.170
2013	13.851	3,40	593	60,27	1.299	-1,37	2.921	16,56	520	-10,65	19.184
2014	12.855	-7,19	409	-31,03	1.460	12,39	3.270	11,95	468	-10,00	18.462
2015	10.901	-15,20	374	-8,56	1.473	0,89	3.222	-1,47	607	29,70	16.577
2016	10.943	0,39	364	-2,67	1.488	1,02	3.103	-3,69	619	1,98	16.517
2017	11.433	4,48	522	43,41	1.396	-6,18	3.732	20,27	638	3,07	17.721
2018	11.437	0,03	687	31,61	1.316	-5,73	3.184	-14,68	699	9,56	17.323
2019	11.618	1,58	445	-35,23	1.409	7,07	3.624	13,82	648	-7,30	17.744
2020	13.024	12,10	411	-7,64	1.450	2,91	3.035	-16,25	702	8,33	18.622

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ao analisarmos os municípios do Estado com a maior quantidade de empregados registrados, de acordo com os dados informados na RAIS/MTE²¹, Horizonte consta como o 7º maior empregador no ano de 2020, conforme demonstra a tabela 25, a seguir.

²¹ Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/acesso-online>. Acesso em: 4 set. 2024.

Tabela 25 – Municípios que mais possuíam empregados registrados no estado do Ceará, no período de 01/01/2010 a 31/12/2020

Municípios	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fortaleza	660.745	725.525	767.017	800.045	806.143	838.280	823.674	773.033	773.125	768.412	759.294	754.360
Maracanaú	45.215	49.169	53.110	50.636	57.996	58.653	61.012	55.196	53.918	56.778	60.901	59.966
Juazeiro do Norte	34.761	39.503	43.801	43.722	45.761	47.966	49.812	48.204	48.843	49.688	49.712	44.153
Sobral	42.970	41.963	41.477	44.548	50.489	50.732	46.953	44.676	46.150	47.785	45.128	48.110
Eusébio	31.274	34.212	36.668	34.869	35.937	40.880	40.411	38.316	38.855	37.702	37.761	37.360
Caucaia	25.905	28.156	30.061	26.739	34.608	42.764	44.027	33.290	36.741	35.929	38.967	39.629
Horizonte	18.240	21.240	19.744	18.170	19.184	18.462	16.577	16.517	17.721	17.323	17.744	18.622
Crato	16.552	16.440	15.829	17.058	21.602	19.827	18.614	17.841	18.084	18.433	17.851	16.794
Aquiraz	12.668	11.759	13.280	14.779	16.813	16.411	17.698	16.374	16.608	16.894	17.020	17.337
Maranguape	13.285	14.305	14.435	14.496	13.086	13.342	13.885	13.111	15.334	15.214	15.052	13.712

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Importante ressaltar que a pandemia, causada pela Covid-19, impactou negativamente a economia, afetando diretamente o mercado de trabalho no ano de 2020. Segue abaixo análise publicada no “*Blog do IBRE*”²², em 10 de agosto de 2021, que expõe uma forte retração dos níveis de emprego no Brasil, fortemente afetado pela Covid-19, sendo indicado o Ceará como o estado do Nordeste que mais sofreu com a queda de emprego.

Os eventos associados à pandemia da Covid-19 elevaram de forma extraordinária o nível de incerteza em relação ao desempenho da economia e tiveram impactos negativos sobre a atividade econômica e em especial sobre o mercado de trabalho brasileiro. Em particular, os dados da PNAD Contínua sugerem que após um crescimento médio de 1,7% a.a. entre os anos de 2017 a 2019, o emprego no Brasil recuou em 2020 cerca de 7,9%. [...] Em particular, na região norte os estados que mais sofreram com a queda de emprego foram Rondônia (-6,6%) e Roraima (-5,9%). No Nordeste a maior queda de emprego ocorreu no estado do Ceará (11,3%), seguido da Bahia (-10,8%), Piauí (-10,7%), Pernambuco (-10,6%) e Paraíba (-10,5%). No Sudeste, estados como o Rio de Janeiro e São Paulo apresentaram quedas no emprego de 10,3% e 8,8%, respectivamente. Na região Sul, o estado que mais sofreu com queda de emprego foi o Rio Grande do Sul que apresentou um recuo de 7,1% e no Centro-Oeste, as maiores quedas ficaram por conta do Mato Grosso do Sul (-8,2%), Goiás (-7,5%) e Distrito Federal (-6,5%).

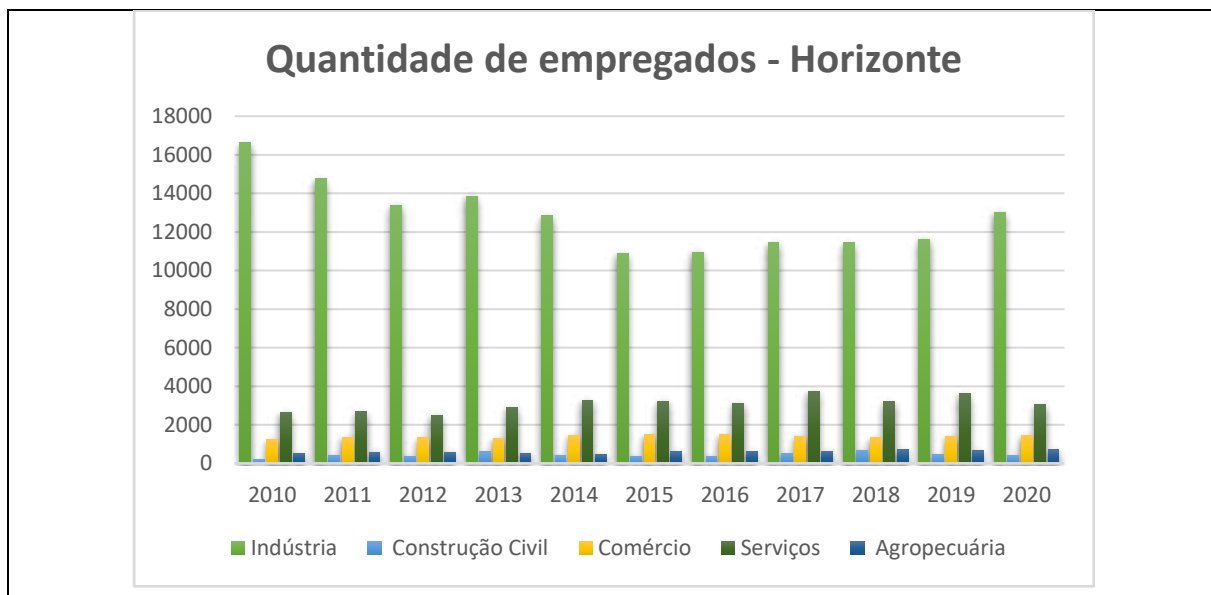
²² BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PERUCHETTI, Paulo. Quem mais sofreu com a queda de emprego no Brasil no ano de 2020?. **Blog do Ibne**. Rio de Janeiro, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/quem-mais-sofreu-com-queda-de-emprego-no-brasil-no-ano-de-2020>. Acesso em: 4 set. 2024.

Observando o setor da Indústria, houve a maior redução se comparada às posições em 31/12/2010 e 31/12/2020, chegando a 21,69% de perda. Segundo a Secretária de Finanças, um fator que pode ter influenciado nessa diminuição foi a ocorrência de possíveis modernizações dos parques tecnológicos dessas empresas. Essas modernizações causam desemprego estrutural, que é aquele gerado pela substituição da mão de obra humana por máquinas e tecnologias avançadas. Isso pode prejudicar um dos objetivos das concessões de incentivos fiscais dadas pelo município, que é a geração de empregos.

Porque também tem que ter essa flexibilização no sentido da inovação. Muitas vezes você inicia a obra, inicia com a indústria com muita mão de obra, mas com o tempo ela começa a fazer a troca de tecnologia dos seus parques. E aí reduz o número de mão de obra, mas aumenta o faturamento, a margem de lucro que impacta no VAF. Então, isso geralmente é observado em reuniões de prestação de contas...

No período da pesquisa, de acordo com a RAIS/MTE, o setor que mais possuía vínculos ativos (empregados) era o setor da indústria, com um percentual de participação média, no total de empregados, de 69,68%.

Gráfico 11 – Quantidade de empregados por tipo de atividade – Município de Horizonte – Período de 2010 a 2020

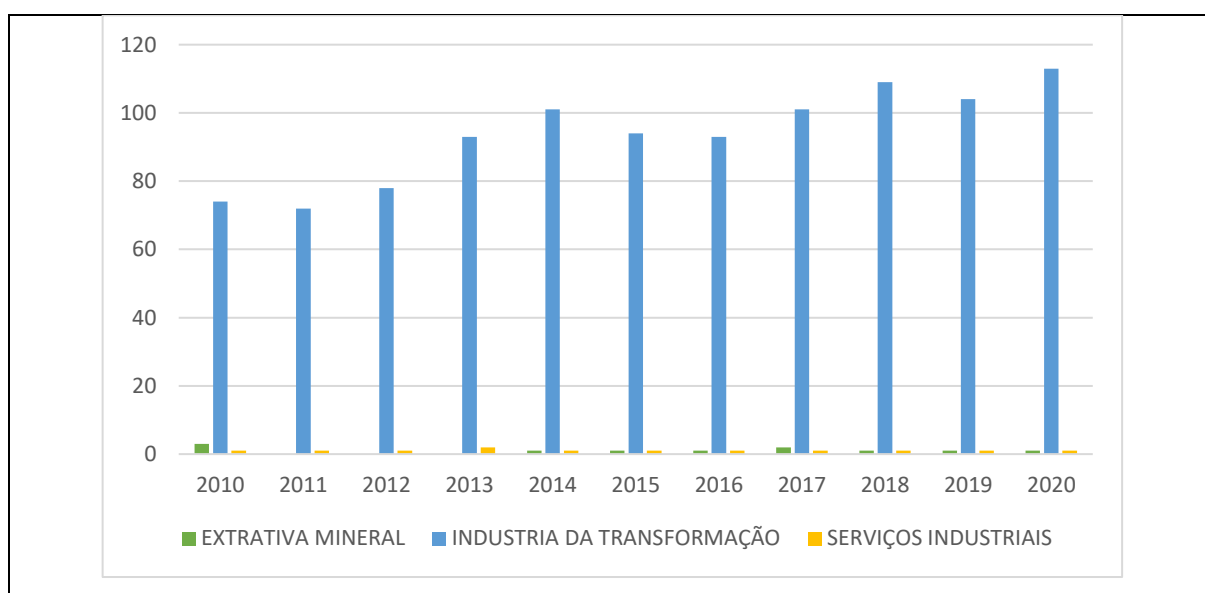


Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

No setor industrial, o segmento que mais se expandiu nesse período foi o da indústria de transformação, com um percentual de participação média, no total de indústrias, de

97,79%. Destaca-se que os dados acima demonstram que no setor industrial, ano de 2020, houve um crescimento, se comparado ao ano de 2019, contrariando o cenário apresentado na análise publicada no “*Blog do IBRE*”, citada anteriormente, na qual observa-se uma forte retração dos níveis de emprego no Brasil, fortemente afetado pela Covid-19.

Gráfico 12 – Quantidade de indústrias por tipo de atividade – Município de Horizonte -
Período de 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

No setor de indústrias de transformação no município, no período de 2010 a 2020, destacam-se atividades de fabricação de calçados, tecelagem, produção de automóveis, fabricação de águas envasadas, confecções de peças de vestuário, fabricação de chapas e de embalagens de papelão ondulado, dentre outras.

No município de Horizonte, segundo informações da ADECE, em 16/08/2022, 11 empresas estavam recebendo incentivos fiscais por parte do Governo do Estado do Ceará, através do FDI. Foi apurado, ainda, que referidas empresas também receberam incentivos fiscais por parte do município de Horizonte, no período da pesquisa.

Quadro 7 – Empresas que receberam incentivos estaduais e municipais

Empresa	Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE)	Atividade Econômica
3D PUFF INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	Fabricação de partes para calçados, de qualquer material	Fabricação de partes para calçados, de qualquer material
DUCAMPO EMPREENDIMENTOS FLORESTAIS LTDA	Serrarias sem desdobramento de madeira	Desdobramento de madeira

INDAIA BRASIL ÁGUAS MINERAIS LTDA	Fabricação de águas envasadas	Fabricação de bebidas não alcoólicas
INDUSTRIA DE ALIMENTOS SER BEM LTDA	Fabricação de outros produtos alimentícios não especificados anteriormente	Fabricação de outros produtos e alimentícios
INDUSTRIA E COMERCIO DE PRODUTOS ALIMENTICIOS RAIMAR LTDA - EPP	Fabricação de farinha de mandioca e derivados	Moagem, fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais
INDUSTRIA QUIMICA UNA LTDA	Fabricação de outros produtos químicos não especificados anteriormente	Fabricação de produtos e preparados químicos diversos
KLABIN S.A.	Fabricação de chapas e de embalagens de papelão ondulado	fabricação de embalagens de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado
MAXIMAPLASTIC INDUSTRIA E COMERCIO DE PLASTICOS LTDA	Fabricação de artefatos de material plástico para uso pessoal e doméstico	fabricação de produtos de material plástico
NATURAGUA ÁGUAS MINERAIS INDUSTRIA E COMERCIO S/A	Fabricação de águas envasadas	fabricação de bebidas não alcoólicas
SANTANA TEXTIL S/A	Tecelagem de fios de fibras têxteis naturais, exceto algodão	Tecelagem, exceto malha
VULCABRAS - CE, CALCADOS E ARTIGOS ESPORTIVOS S/A	Fabricação de calçados de couro	fabricação de calçados

Fonte: ADECE.

Destaca-se que existem dois tipos de RAIS: a positiva, quando o estabelecimento teve empregado registrado durante o ano-base, e a negativa²³, onde são fornecidos somente os dados cadastrais do estabelecimento, pois não houve empregado registrado durante o ano-base.

Realizando a “filragem” dos dados da RAIS, considerando a consulta “RAIS ESTABELECIMENTO²⁴”, por atividade econômica, observando apenas o envio da “RAIS positiva”, pode-se verificar que, em alguns casos, somente existia uma empresa com empregado registrado para aquela atividade econômica, permitindo inferir, nesse caso, que a RAIS apresentada seria relativa a essa empresa. Dessa forma, apresentamos a tabela a seguir com o resultado da pesquisa realizada.

Tabela 26 – Empresas identificadas na RAIS com base nas atividades econômicas no município de Horizonte, de 2010 a 2020

CNAE	3D PUFF INDUSTRIA E COMERCIO LTDA - data da abertura 17/09/2014											
Fabricação de partes para calçados, de qualquer material	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
QUANTIDADE DE VAGAS 31/12						22	43	33				
QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS - RAIS POSITIVA						1	1	1	1			
CNAE	DUCAMPO EMPREENDIMENTOS FLORESTAIS LTDA - data da abertura 09/09/2011											
Serrarias sem dobramento de Madeira / Serrarias sem desdobramento de madeira em bruto -Resserragem	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	

²³ Comunicado TEM 139/08 RAIS.

²⁴ Aborda informações relativas às características dos estabelecimentos.

QUANTIDADE DE VAGAS 31/12			8	13	13	10	8	8	7	9	10
QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS - RAIS POSITIVA			1	1	1	1	1	1	1	1	1
CNAE	Industria e Comercio de Produtos Alimentícios Raimar LTDA - EPP - data da abertura 18/05/2015										
Fabricação de Farinha de Mandioca e Derivados	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
QUANTIDADE DE VAGAS 31/12						10	20	29	27	31	34
QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS - RAIS POSITIVA						1	1	1	1	1	1
CNAE	VULCABRAS - CE, CALCADOS E ARTIGOS ESPORTIVOS S/A										
Fabricação de Calçados de Couro	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
QUANTIDADE DE VAGAS 31/12	13846	12148	10493	10792	9942	8172	8156	8562	8395	8415	9461
QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS - RAIS POSITIVA	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1
CNAE	SANTANA TEXTIL S/A										
Tecelagem de Fios de Fibras Têxteis Naturais, Exceto Algodão	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
QUANTIDADE DE VAGAS 31/12	1016	953	1006	955	892	473	637	786	848	845	880
QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS - RAIS POSITIVA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CNAE	TROLLER VEICULOS ESPECIAIS LTDA										
Fabricação de Automóveis, Camionetas e Utilitários	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
QUANTIDADE DE VAGAS 31/12	460	464	483	467	484	463	463	465	465	465	519
QUANTIDADE DE ESTABELECIMENTOS - RAIS POSITIVA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

No período em que trata a pesquisa, as três atividades econômicas que mais empregaram foram: fabricação de calçados, tecelagem e produção de automóveis. Isso representou uma média de 60,66% da força de trabalho registrada no município. Destaca-se que tais números se referiam apenas a 3 empresas que, no período, recebiam incentivos fiscais pelo município de Horizonte: Vulcabrás, Santana Têxtil e Troller. Mais impressionante é o peso da Vulcabrás que sozinha, em 2010, representou 83,25% do emprego da indústria em geral e 65,19% do emprego total. Já em 2020, estas participações foram de 72,64% e 50,81%, respectivamente (Tabelas 24 e 26). Isto retrata como chega a ser preocupante o volume de emprego formal nos municípios, já que a indústria, em geral, é a que mais emprega e, pouquíssimas empresas ou mesmo somente uma, como neste caso, faz uma grande diferença na geração de empregos. Daí o poder de barganha que tais estabelecimento podem exercer junto aos poderes municipais, e mesmo estaduais, com vistas a permanecerem, *ad infinitum*, usufruindo de isenções fiscais e de outros benefícios concedidos pelos poderes públicos.

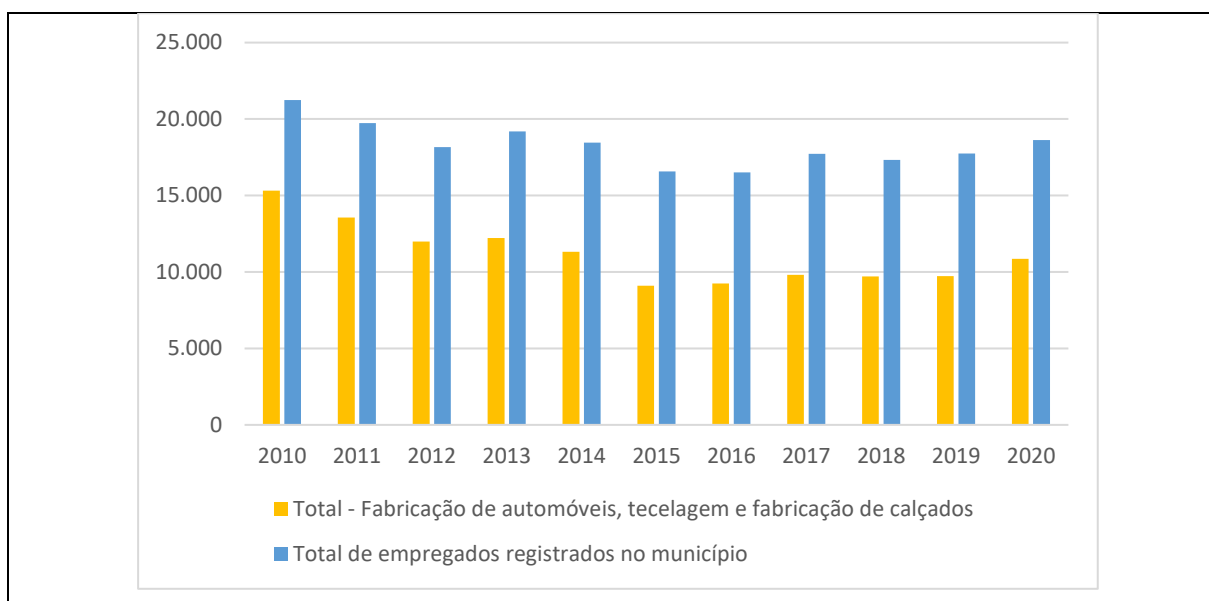
Tabela 27 – Atividades econômicas que mais empregavam no município de Horizonte no período 2010 - 2020

Atividade econômica	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fabricação de calçados de couro e de materiais não especificados anteriormente	13846	12148	10493	10792	9942	8172	8156	8562	8395	8415	9461
Tecelagem	1016	953	1006	955	892	473	637	786	848	845	880
Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários	460	464	483	467	484	463	463	465	465	465	519
Construção de edifícios	121	336	260	337	249	252	325	292	527	332	262
Criação de frangos para corte	225	228	245	246	250	274	216	310	346	381	514
Fabricação de águas envasadas	14	18	14	13	36	445	457	420	511	484	452
Confecção de peças do vestuário, exceto roupas íntimas e as confeccionadas sob medida	142	3	259	330	290	283	234	291	291	201	183

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Realizando um comparativo entre o total de empregados formais registrados no município de Horizonte com o total de funcionários das três maiores empregadoras, observa-se o impacto na geração de empregos proporcionado por elas, conforme gráfico 13, a seguir, no período analisado.

Gráfico 13 – Comparativo - empregados das 3 maiores atividades empregadoras x total de empregados no município de Horizonte no período de 2010 a 2020



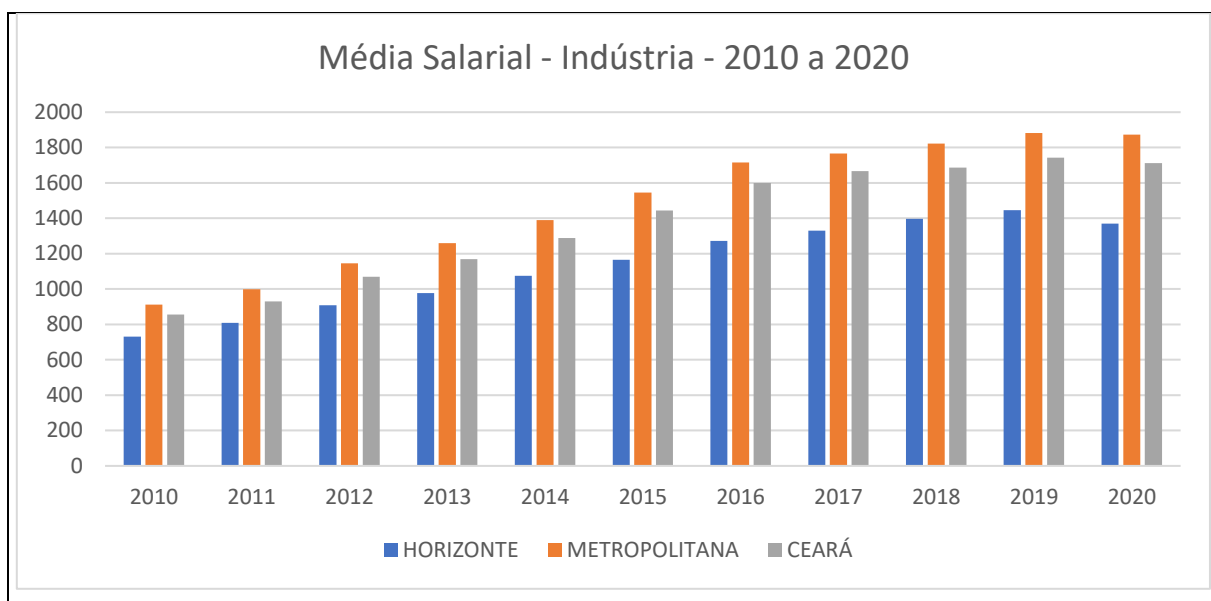
Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

No estudo elaborado por Nogueira e Carvalho (2021), um trabalho é precário quando possui, dentre outras características, a remuneração abaixo de um patamar aceitável para uma sociedade, como minimamente justo para uma referida atividade.

Para Antunes (2008), a precarização do trabalho refere-se a um fenômeno socioeconômico em que as condições de trabalho se deterioram, tornando-se mais instáveis, inseguras e mal remuneradas. Esse termo é frequentemente utilizado para descrever uma série de mudanças no mercado de trabalho que afetam negativamente os trabalhadores. No ano de 1999, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) criou os Indicadores de Trabalho Decente, definindo-o como um trabalho adequadamente remunerado e produtivo, realizado em condições de liberdade, equidade e segurança, sem qualquer discriminação, visando garantir uma vida digna a todas as pessoas que o realizam.

Analisando a média salarial da Indústria, no período de 2010 a 2020, verificou-se que o valor praticado no município de Horizonte era, em média, inferior ao praticado na região metropolitana de Fortaleza, bem como no âmbito do Estado do Ceará (Gráfico 14).

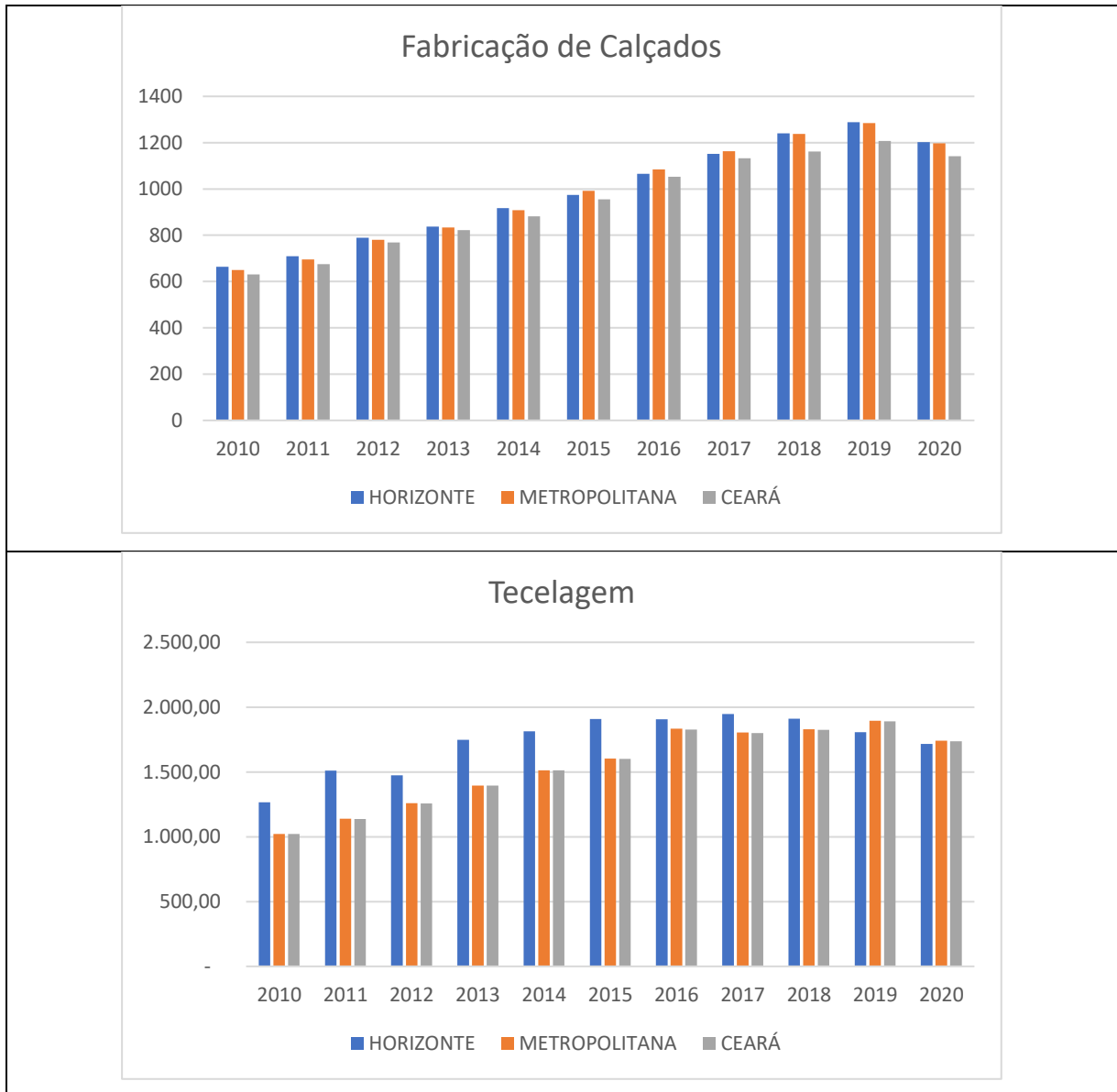
Gráfico 14 – Comparativo da média salarial no município de Horizonte, com a Região Metropolitana e com o estado do Ceará, no setor da Indústria, no período de 2010 a 2020



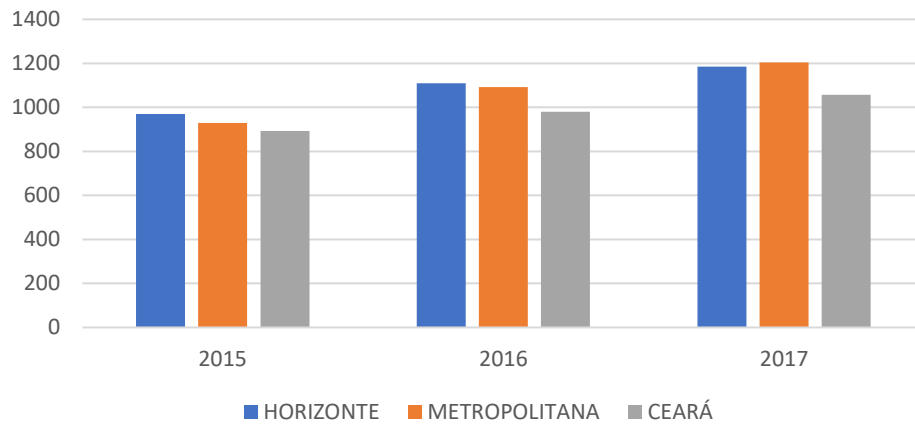
Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Observando a média salarial das empresas que foram beneficiadas pelo município de Horizonte, tomando como referência as atividades econômicas que eram desempenhadas apenas por uma empresa, evidenciadas na tabela 25, verificou-se, todavia, que a média salarial paga aos empregados dessas indústrias no município de Horizonte se mostrou, na maior parte do período, superior à média da região metropolitana de Fortaleza e do Estado do Ceará (Gráfico 15).

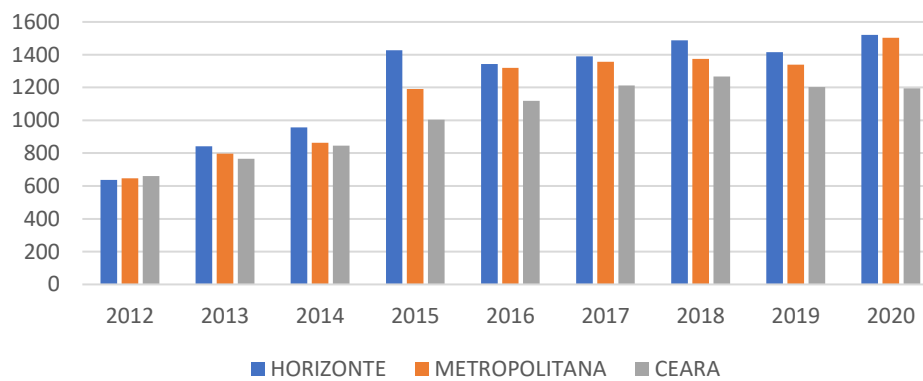
Gráfico 15 – Comparativo da média salarial no município de Horizonte, com a Região Metropolitana e com o estado do Ceará, por atividade econômica, no período de 2010 a 2020



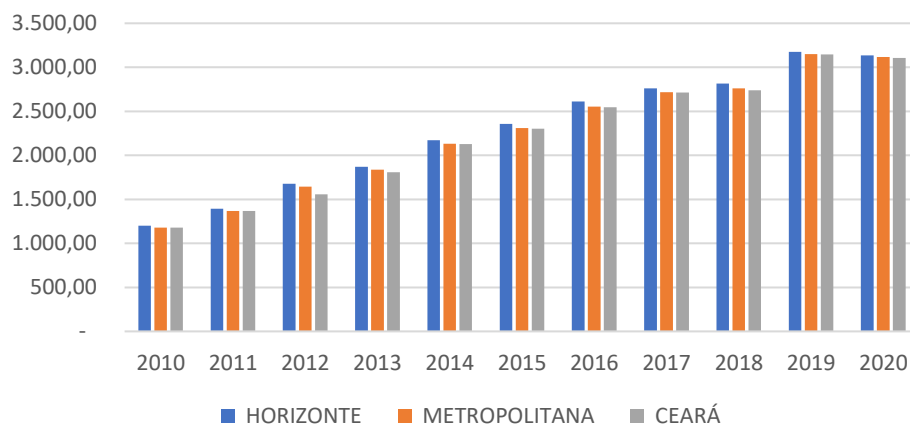
Fabricação de partes para calçados, de qualquer material



Serrarias sem dobramento de Madeira / Serrarias sem desdobramento de madeira em bruto - Resserragem



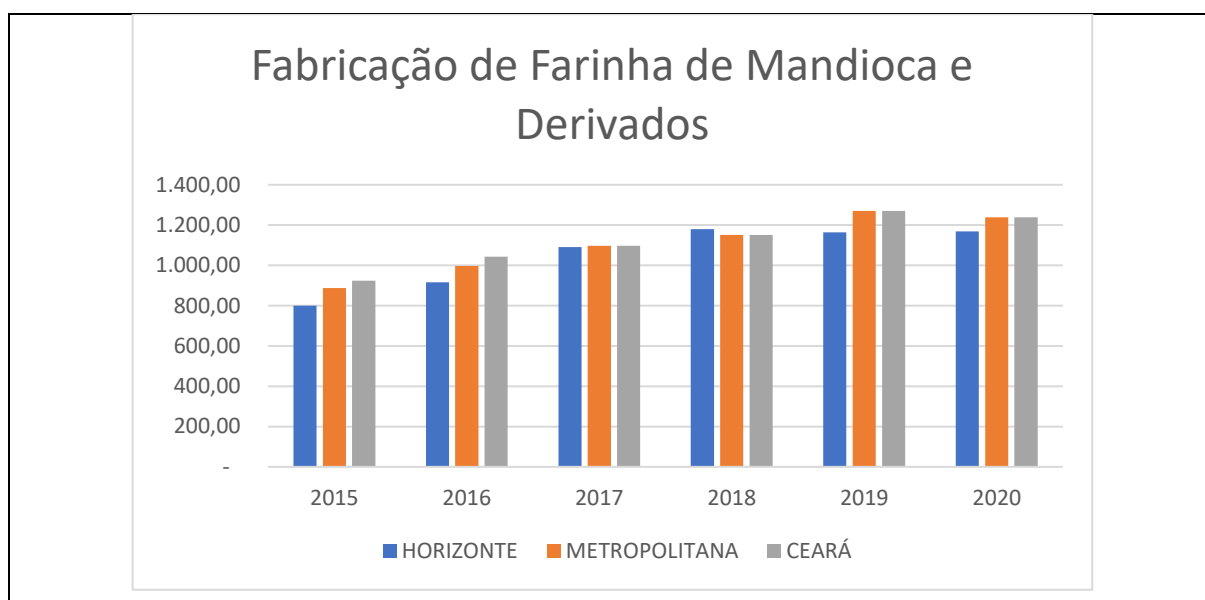
Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Dos casos analisados, somente na atividade de fabricação de farinha de mandioca e derivados foi que se observou ocorrência de média salarial inferior à da região metropolitana de Fortaleza e à praticada no âmbito estadual. Ressalta-se que era uma empresa de pequeno porte, com capital social de R\$ 10.000,00, registrado na Receita Federal do Brasil. Ela iniciou suas atividades em 2015, com 10 empregados registrados e, em 2020, já contava com 34.

Gráfico 16 – Comparativo da média salarial no município de Horizonte, com a Região Metropolitana e com o estado do Ceará, na atividade de fabricação de farinha de mandioca e derivados, nos anos de 2015 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Dessa forma, entende-se que, apesar da geração e manutenção de empregos, o deslocamento de empresas para o município, nos casos analisados, em tese, não provocou a precarização do trabalho quanto à questão salarial. Sobre isto, o Secretário Executivo de Comércio, Serviço e Inovação da SDE destacou que, um dos efeitos buscados e observados pelo governo estadual na concessão dos incentivos, é a remuneração acima da média salarial estadual paga pelas empresas incentivadas:

E o terceiro é o aumento do salário médio, então a gente busca também que as empresas incentivadas possam remunerar uma faixa salarial acima do que o salário médio cearense.

O Diretor de Fomento da ADECE ressaltou que, além da geração de empregos diretos atrelados às empresas que receberam incentivos fiscais, há geração de emprego também pelas empresas que prestam serviços àquelas incentivadas, o que é um benefício não mensurado, fato que ressaltaria ainda mais o efeito positivo sobre as concessões. Destaca-se que, segundo o Relatório de Monitoramento do FDI de 2021²⁵, o volume de empregos registrados pelas empresas incentivadas no Ceará foi de 114 mil postos de trabalho.

Outro aspecto que você podia levar em conta no seu estudo, é que quando a gente fala de geração de emprego, nós estamos falando de 120 mil empregos diretos, mas por exemplo a indústria de calçados. Eles contratam muitos ateliês. Porque também tem carteira assinada tanto que a gente quer passar se o cara tiver um contrato permanente, que conte como emprego gerado por ele. Uma empresa ela corta, aí manda alguém costurar, depois recebe e faz o acabamento final e bala entende? Quer dizer esse não 120 mil empregos esses terceirizados não estão incluídos. Então se a gente incluir esse terceirizados, o benefício é muito maior. Por exemplo, agora mesmo a Paquetá fechou, e a unidade dela em Pentecoste, nós cedemos para um atelier. Esse cara vai gerar 600 empregos. E não é uma indústria é um serviço de costura. Ele faz a costura, a parte de costura do sapato. A fabricante que contrata ele não conta não conta como emprego. E assim os efeitos são muito maiores do que a gente conhece. O esforço nosso agora de tentar levantar esses dados e mostrar.

3.5 Atendimentos das exigências da LRF

A partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, qualquer ato que resulte em renúncia de receita deve ser precedido de minucioso estudo e planejamento, de modo a identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis.

Analisando as leis orçamentárias constantes no site da Prefeitura Municipal de Horizonte²⁶, especialmente as Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO, de modo a consultar nos respectivos Anexos de Metas Fiscais, do período da pesquisa, os demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receitas (LRF, artigo 4º, § 2º, inciso 5), somente foram localizadas informações relativas aos anos de 2018, 2019 e 2020. Essas limitações das informações contidas nas leis orçamentárias não são exclusivas do município de Horizonte, conforme estudo apresentado por Castelo, Rodrigues Júnior e Lemos (2023).

De acordo com as informações localizadas, as receitas que o município de Horizonte deixaria de receber, a título de IPTU e ISS, no ano de 2018, representaria R\$

²⁵ FORTALEZA. **Monitoramento FDI**. Fortaleza: ADECE, 2023. Disponível em: https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2023/09/RELATORIO-FDI_2021FINAL2.pdf. Acesso em: 4 set. 2024.

²⁶ Disponível em: <https://www.horizonte.ce.gov.br/>.

603.616,44, enquanto no ano de 2019, a renúncia seria de R\$ 630.537,74, e no ano de 2020, totalizaria R\$ 655.759,25.

Quadro 8 – Anexo de metas fiscais de 2018 do município de Horizonte

Tributo	Modalidade	Setores/Programas/Beneficiários	2018	2019	2020	Compensação
ISS e IPTU	Isenção	Empresas estabelecidas no município	R\$ 603.616,44	R\$ 630.537,74	R\$ 655.759,25	Incentivo à geração de emprego e renda. Aumento da receita de ICMS.

Fonte: Horizonte (2017, p. 20).

Conforme apurado durante a entrevista realizada com a Secretária de Finanças, não havia um monitoramento formal por parte do município visando confirmar o saldo positivo de cada concessão realizada, em decorrência da limitação de pessoal disponível para a realização desse trabalho:

No município de Horizonte, conforme o apurado, não havia um monitoramento que evidenciasse, de maneira documental, se as receitas renunciadas, em razão dos incentivos fiscais concedidos, foram compensadas por outras receitas, em atendimento à exigência contida no artigo 14 da LRF. É, assim, essa exigência dos estudos de impacto é algo recente das normas de contabilidade, aplicadas inclusive ao setor público. Então o que a gente tem feito é fazer uma previsão, inclusive no ano passado, para que a gente já passou apresentar isso no nosso balanço, essa questão do impacto a partir de concessões. Eli é uma métrica, tem uma forma científica? Não. Não adianta eu querer dizer para você que tem uma fórmula específica, algo mais empírico, ainda é muito empírico. No sentido de que? Vamos lá, como é que é a nossa matemática? Se fosse para cobrar o IPTU, a taxa, seria quanto? Seria x. Então, a partir do momento que há uma redução sobre IPTU, sobre a taxa disso daquilo, então, vai deixar de entrar x reais nos cofres do município. Em contrapartida, quando você vai lá para o VAF, entra tanto. Compensa? Compensa. Siga o barco. É mais ou menos assim a matemática que hoje a gente aplica. Até porque o nosso corpo técnico é muito limitado. Eu não tenho aqui uma equipe técnica de monitoramento, de concessão, de controle de transferência constitucional, ou algo parecido. Então agente... Vai aqui mesclando um pouco de conhecimento técnico com a ajuda de colegas mesmo das outras áreas, que é a SEFAZ, a gente troca figurinhas com a SEFAZ, troca figurinhas com o IPECE, enfim, a gente vai tentando captar dados para balizar nessas tomadas de decisão. Mas de fato, a gente incluiu esse aspecto do impacto já em 2023 para cá, porque também a própria lei... né, das normas de contabilidade, elas nos obrigam a isso.

Essa necessidade de se conhecer e avaliar as renúncias de receitas realizadas pelos entes federativos, sob a perspectiva de melhoria no controle sobre a referida política pública, identificando o “saldo positivo” para o ente que concede os benefícios, é imprescindível para a avaliação da política, conforme entendimento do TCU (2004).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o objetivo deste trabalho, que teve como propósito identificar e analisar os principais resultados que as concessões de incentivos fiscais realizadas pelo município de Horizonte trouxeram ao desenvolvimento socioeconômico local, no período de 2010 a 2020, foi possível identificar alguns benefícios conquistados por meio dessa política pública, apesar de algumas limitações.

A atração de empresas, o incremento da atividade industrial, a repercussão positiva em impostos como IPVA, IPTU, o aumento do repasse relativo ao FPM, maior oferta de serviços de saúde, são evidências positivas que foram observadas no período para o município de Horizonte. Todavia, identificou-se queda nos números relacionados ao PIB municipal e à arrecadação de ICMS, quando foi feita a comparação em valores constantes. Também foi observada redução no nível de emprego, supostamente provocada por modernização dos parques industriais, o que pode impactar em um dos objetivos das concessões de incentivos fiscais dadas pelo município, que é a geração de empregos. Contudo, destaca-se que, mesmo com a redução dos níveis de emprego, Horizonte foi um dos municípios do estado que mais possuía empregados registrados no período da análise, conforme demonstrado na tabela 25. Ressalta-se que essa geração de empregos foi provocada principalmente pelas médias e grandes empresas, como demonstrado na tabela 27.

No caso do IDM do município de Horizonte, que é um indicador utilizado no acompanhamento das condições de desenvolvimento dos municípios, identificou-se que, apesar da posição de destaque no aspecto relacionado aos indicadores demográficos e econômicos (grupo 2), impactados diretamente pela atividade industrial realizada no município, apresentou redução nos índices.

Os benefícios proporcionados ao município foram destacados nas entrevistas realizadas durante a fase da pesquisa de campo, em que foram enfatizados os benefícios causados ao município decorrentes dessa política de atração de empresas por meio da concessão de incentivos fiscais, proporcionando o aumento de receitas para o município, a geração de empregos, melhorias em infraestrutura, o que levou os entrevistados a considerar que a referida política pública proporciona benefícios ao município e à sua população.

Outros estudos também identificaram benefícios gerados por políticas de concessão de incentivos fiscais que visaram atrair empresas, com o objetivo de desenvolvimento local, o que coadunam com parte do resultado visto no presente estudo. No estudo realizado por

Griebeler, Silva e Allebrandt (2020), constatou-se efeitos positivos da concessão de incentivos fiscais pelo município de Osório/RS, visto que geraram um incremento na arrecadação do município, refletindo de modo positivo nas finanças da cidade entendendo ser importante a manutenção dessa política para as finanças municipais. Carneiro *et al.* (2024) também concluíram que houve impactos positivos nas finanças municipais e na geração de emprego, contribuindo para o desenvolvimento da região Nordeste do Brasil.

Pontes (2003) concluiu com seu trabalho que a política de atração de investimentos industriais implementadas pelo Governo do Ceará, por meio da concessão de incentivos fiscais, implicou no crescimento da oferta de emprego no setor industrial e contribuiu para o crescimento econômico do Estado. Prado (2020) identificou que a política de concessão de incentivos fiscais contribuiu para o desenvolvimento da região da Zona Franca de Manaus, tanto do ponto de vista econômico, como na geração de empregos. Melo (2008), por sua vez, identificou que incentivos fiscais decorrentes do FDI possibilitaram melhoria nos níveis das exportações cearenses e de geração de postos de trabalho.

Quanto à conclusão apresentada por Oliveira *et al.* (2014), os quais identificaram que a concessão de incentivos fiscais proporcionou um crescimento expressivo para a cidade de Teixeira de Freitas/BA, provocando aumento do PIB municipal, aumento da mão de obra assalariada no município e aumento nas receitas municipais, não foi o mesmo visto no presente estudo, considerando a queda nos valores do PIB e do ICMS a valores constantes.

No trabalho realizado, existiram limitações relativas ao acesso de informações junto à SEFAZ/CE, onde foi alegada a proteção por sigilo fiscal, o que impossibilitou a realização da mensuração da contribuição das empresas beneficiadas por incentivos fiscais no município de Horizonte, no que se refere à cota de ICMS gerada para o município em razão de suas atividades, fato imprescindível para calcular o impacto para as finanças municipais, o que entendemos ter provocado um grande prejuízo à análise pretendida.

Outra limitação encontrada foi quanto à falta de publicidade sobre a política de incentivos fiscais do município de Horizonte, principalmente no que tange às empresas incentivadas, os tipos de concessões realizadas a cada empresa, a quantidade de empregos indiretos gerados, os benefícios causados ao município, tanto a título de investimentos privados, como na melhoria das receitas municipais.

Dessa forma, existem necessidades de melhoria. Destacamos a demanda por maior transparência, na qual se faz necessária uma maior divulgação de aspectos gerados pela política como: número de empregos (diretos e indiretos) gerados; número de empresas atraídas;

investimentos realizados pelas empresas; benefícios concedidos pelo município; dentre outros. Como exemplo, no portal da SEFAZ, do estado do Mato Grosso²⁷, são estimadas e registradas as renúncias fiscais concedidas, possibilitando uma maior transparência sobre os recursos públicos envolvidos nesse processo. Outro ponto importante consiste na necessidade de monitoramento da referida política, fundamental para uma avaliação mais consistente desta.

O estudo revelou-se importante na medida em que pode ser considerado como uma ferramenta de avaliação da política pública de incentivos fiscais, servindo também como fomento para que novos trabalhos avaliem o impacto em outros municípios, com o objetivo de verificar se esses comportamentos se repetem, conforme identificado no município de Horizonte.

Todavia, estudos futuros são necessários para avaliar os efeitos dessa política no município de Horizonte, sendo contemplado outras variáveis, com o intuito de identificar, entre outros fatores, a geração de empregos indiretos e possíveis efeitos multiplicadores decorrentes dos investimentos realizados pelas empresas beneficiadas pelos incentivos municipais. Em particular, pela atualização da legislação relacionada à referida política, ocorrida no ano de 2023, por meio da Lei nº 1.563, que instituiu o Programa de Redesenolvimento Industrial de Horizonte – PROGREDIH.

Finalmente, é importante destacar que os incentivos fiscais contribuem para atração de grandes empresas, responsáveis pela geração de muitos empregos, considerando que são as que tem acesso aos referidos benefícios, mas que, ao se verificar os indicadores sociais (grupo 4 do IDM), como foram mostrados na tabela 23, constatou-se que não apresentaram melhorias. Entende-se que essa questão é complexa e depende muito de como os incentivos fiscais são implementados e acompanhados. Daí surge a necessidade do devido monitoramento e da implantação de políticas complementares voltadas para o desenvolvimento social. Assim, eles podem ajudar a melhorar os indicadores de bem-estar social.

Portanto, este seria um estudo que, pelas diferentes dimensões a serem contempladas e, possivelmente, com utilização de métodos estatísticos complexos para identificar correlações e predições, necessitaria de uma equipe interdisciplinar e de um tempo maior.

²⁷ Disponível em: <https://www5.sefaz.mt.gov.br/-/18929749-renuncia-fiscal>.

REFERÊNCIAS

ADECE. **Relatório de Monitoramento FDI 2021**. Fortaleza: ADECE, 2023.

ALBUQUERQUE, Emanuel Lindemberg Silva, MEDEIROS, Cleyber Nascimento de; SOUZA, Marcos José Nogueira de. Análise geoambiental como subsídio ao ordenamento territorial do município de Horizonte - Ceará. **Revista GeoUECE**, Fortaleza, v. 2, n. 3, p. 45-65, jul./dez. 2013.

ALMEIDA, Cátia Maria da Silva de; SANTOS, Carla Macedo Velloso dos. Incentivos Fiscais: Uma análise do ponto de vista bibliométrico. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Salvador, v. 9, n. 2, p. 3-17, mai./ago. 2019.

ALMEIDA, Fernanda Maria de; VALADARES, Josiel Lopes; SEDIYAMA, Gislaine Aparecida Santana. A contribuição do empreendedorismo para o crescimento econômico dos estados brasileiros. **REGEPE - Revista de Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**, v. 6, n. 3, p. 466-494, 2017.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMARAL FILHO, Jair do. Incentivos Fiscais e Políticas Estaduais de Atração de Investimentos. **IPECE**, Fortaleza, n. 8, p. 5-33, 2003.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ARAÚJO, Érika Amorim; OLIVEIRA, Paulo André de Souza de. Receita Municipal: a importância das transferências do FPM e do SUS. **Informe-SF**, n. 28, p. 1-8, jun. 2001

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PERUCHETTI, Paulo. Quem mais sofreu com a queda de emprego no Brasil no ano de 2020?. **Blog do Ibge**. Rio de Janeiro, 10 ago. 2021. Disponível em: <https://blogdoibge.fgv.br/posts/quem-mais-sofreu-com-queda-de-emprego-no-brasil-no-ano-de-2020>. Acesso em: 4 set. 2024.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. 3. ed. Nova York: Routledge, 2015.

BONDONIO, Daniele; Engberg, John. Enterprise zones and local employment: evidence from the states programs. **Regional Science and Urban Economics**, v. 30, n. 5, p. 519-549, 2000.

BONDONIO, Daniele; Greenbaum, Robert T. Do local tax incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zone policies. **Regional Science and Urban Economics**, v. 37, n. 1, p. 121-136, 2007.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana. (org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRASIL. Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957. Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1957. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3173.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1959. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3692.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp63.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMEN%20TAR%20N%C2%BA%2063%2C%20DE,Munic%C3%ADpios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 18, de 1965. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-18-1-dezembro-1965-363966-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1967.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=L5172COMPILADO&text=LEI%20N%C2%BA%205.172%2C%20DE%2025%20DE%20OUTUBRO%20DE%201966.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Tribut%C3%A1rio,%C3%A0%20Uni%C3%A3o%2C%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Acórdão nº 1205-16. Brasília: **Tribunal de Contas da União**, 2014.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988 nº 110/2019. Brasília: **Senado Federal**, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>. Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988 nº 45/2019. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833#:~:text=Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20PEC%20n.,Nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias%22.&text=Proposi%C3%A7%C3%A3o%20fora%20da%20numera%C3%A7%C3%A3o%20sequencial,2019%20\(revis%C3%A3o%20do%20Sileg\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833#:~:text=Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20PEC%20n.,Nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias%22.&text=Proposi%C3%A7%C3%A3o%20fora%20da%20numera%C3%A7%C3%A3o%20sequencial,2019%20(revis%C3%A3o%20do%20Sileg)). Acesso em: 4 set. 2024.

BRASIL. Boletim de Finanças de Entes Subnacionais. Brasília: **Tesouro Nacional**, 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41464. Acesso em: 4 set. 2024.

BRAZ, Marleton Souza; IRFFI, Guilherme. Impactos dos incentivos fiscais da Sudene sobre o mercado de trabalho local. ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 26., 2023, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza: Anpec, 2023.

CALDERARO, Francisco R. S. **Incentivos fiscais à exportação**. São Paulo: Resenha Tributária, 1973.

CANZIAN, Fernando. 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 7 fev. 2019. Disponível em: <https://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acesso em: 4 set. 2024.

CARDOSO, Alenilton da Silva. A função social do tributo na perspectiva da solidariedade. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 10-20, 2011.

CARNEIRO, Diego Rafael Fonseca; COSTA, Edward; IRFFI, Guilherme; BRAZ, Marleton; VELOSO, Pedro; DIAS, Thyena; ANDRADE, Vanessa. Análises dos Incentivos Fiscais da Sudene e seus Impactos sobre o Mercado de Trabalho na Região Nordeste do Brasil. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 1-36, 2024.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CARVALHO JÚNIOR, José Raimundo de Araújo; OLIVEIRA, Victor Hugo. O Fundo de desenvolvimento industrial do Ceará: uma avaliação econométrica com dados em painel para o período de 1995 a 2001. **Estudos Econômicos**, n. 47, p. 1-16, 2003.

CASSONE, Vittorio. **Direito tributário**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CASTELO, Samuel Leite; RODRIGUES JÚNIOR, Manuel Salgueiro; LEMOS, Henny Nunes. Controle externo e benefícios fiscais do estado do Ceará. CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS, 8., 2023, Salvador. Anais [...]. Salvador: 2023.

CASTRO, Isaneide Ribeiro de; MORAES, Rinaldo Ribeiro. O ICMS e a guerra fiscal entre Estados: uma análise a respeito desse tributo. **Revista de Administração e Contabilidade**, Pará, v. 1, n. 1, p. 56-66, 2015.

CERQUEIRA, Daniel; MOURA, Rodrigo Leandro de; PASINATO, Wânia. Participação no mercado de trabalho e violência doméstica contra as mulheres no Brasil. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, p. 7-31, ago. 2019.

CONSIDERA, Cláudio; TRECE, Juliana. À beira da extinção. **Textos para discussão**, Rio de Janeiro, p. 3-26, 2022.

CORIOLOANO, Ítalo. IPTU no Ceará: cobrança de menos. **Jornal O Povo**. Fortaleza, 28 jul. 2009.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DOMINGOS, Salette de Oliveira. **A Função Social do Tributo sob o enfoque do princípio da dignidade humana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FORMIGONI, Henrique. **A influência dos incentivos fiscais sobre a estrutura de capital e a rentabilidade das companhias abertas brasileiras não financeiras**. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FORTALEZA. **Monitoramento FDI**. Fortaleza: ADECE, 2023. Disponível em: https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2023/09/RELATORIO-FDI_2021FINAL2.pdf. Acesso em: 4 set. 2024.

FORTALEZA. Lei nº 10.367, de 7 de dezembro de 1979. Cria o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará - FDI, e dá outras providências. Fortaleza: **Governo do Estado do Ceará**, 1979. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/98/2014/06/LEI-10.367-DE-07-12-79.pdf>. Acesso em: 4 set. 2024.

FORTALEZA. Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996. Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza: **Assembleia Legislativa do Ceará**, 1996. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/titulos-de-utilidade-publica/item/2512-lei-n-12-612-de-07-08-96-d-o-de-12-08-96>. Acesso em: 4 set. 2024.

FORTALEZA. **Produto Interno Bruto Municipal**. Análise do PIB dos Municípios Cearenses – 2021. Fortaleza: IPECE, 2023.

FORTALEZA. **Relatório Preliminar de Auditoria**. Fortaleza: Tribunal de Contas do Ceará, s/d. https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/relatorio_preliminar_auditoria.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

FROTA, Leonardo Barbosa; SOUZA, Romina Batista de Lucema de; SOUZA, Nali de Jesus de. Política de Incentivos Tributários para o desenvolvimento industrial de Roraima. RDE. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 1, n. 25, p. 54-63, jun. 2012.

GOVERNO federal já gastou R\$ 509 bilhões no enfrentamento à pandemia. **Agência Senado**. Brasília, 22 dez. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/22/governo-federal-ja-gastou-r-509-bilhoes-no-enfrentamento-a-pandemia>. Acesso em: 30 ago. 2024.

GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein; SILVA, Jarbas Freitas da; ALLEBRANDT, Sergio Luis. Análise da política de incentivos fiscais municipal: o caso de Osório/RS: repercussões e propostas. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, Mafra, v. 10, p. 677–702, 2020.

GRUENFELD, Valéria Rocha Lacerda. **Incentivos fiscais e econômicos**. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/files/file/icon/incentivos_fiscais_e_economicos.pdf.

HORIZONTE. Lei nº 599, de 12 de março de 2007. Concedeu incentivos dos tributos municipais por tempo determinado na forma que indica e adotou outras providências.

HORIZONTE. Lei nº 978, de 27 de julho de 2013. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e estímulos econômicos e criação do Conselho e do Fundo Municipais de Desenvolvimento Econômico, na forma que indica e adota outras providências.

HORIZONTE. Lei municipal nº 1.181. Lei de Diretrizes Orçamentárias.

HORIZONTE. Lei nº 1.203, de 27 de outubro de 2017. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Horizonte/CE para o período de 2017-2021.

HORIZONTE. Lei nº 1.279, de 15 de março de 2019. Dispõe sobre concessão de incentivos fiscais a fim de fomentar a atividade empresarial no Município de Horizonte e dá outras providências.

HORIZONTE. Lei nº 1.363, de 19 de junho de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2021 e dá outras providências.

HORIZONTE. Lei Orgânica nº 01, de 23 de junho de 2021. Dispõe sobre a lei orgânica do município de Horizonte/CE.

HORIZONTE: os avanços do município que celebra 37 anos. **Jornal O Povo**. Fortaleza, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/especialpublicitario/prefeituradehorizonte/2024/03/27/ho>

rizonte-os-avancos-do-municipio-que-celebra-37-anos.html#:~:text=A%20pr%C3%B3pria%20hist%C3%B3ria%20de%20Horizonte,economia%20e%20atrair%20mais%20moradores. Acesso em: 30 ago. 2024.

HERNANDES, Rosângela Hernandes de. **O impacto dos incentivos fiscais na situação socioeconômica de Manaus**. 2011. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2011.

HORTA, André. Os Estados na Crise do Federalismo Fiscal Brasileiro. Perspectivas, assimetrias e tempestividade. **Plataforma Política Social**, Brasília, n. 39, p. 1-20, mai. 2018.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Série Relatórios Metodológicos, v. 29. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

IPEA. **Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019**. Brasília: IPEA: 2020.

IPECE. **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) – 2010**. Fortaleza: IPECE, 2013.

IPECE. **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) – 2012**. Fortaleza: IPECE, 2015.

IPECE. **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) – 2014**. Fortaleza: IPECE, 2017.

IPECE. **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) – 2016**. Fortaleza: IPECE, 2018.

IPECE. **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) – 2017**. Fortaleza: IPECE, 2019.

IPECE. **Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) – 2018**. Fortaleza: IPECE, 2020.

IPECE. **Painel de Indicadores Socioeconômicos: os 10 maiores e os 10 menores municípios cearenses – 2020**. Fortaleza: IPECE, 2020.

LIMA, Adilson Nunes de. **Renúncias Fiscais da União**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. As contribuições especiais numa divisão quinquipartida dos tributos. *In*: MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao Código Tributário Nacional**. V. 3. São Paulo: Bushatsky, 1977.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Teoria da imposição tributária**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

MARTINS, Sergio Pinto. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MATTEI, Lauro; SANTOS JÚNIOR, José Aldoril. Industrialização e Substituição de Importações no Brasil e na Argentina: Uma Análise Histórica Comparada. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 35, n. 1, p. 93-115, 2009.

MATOS, Kelma Socorro Lopes de; VIEIRA, Sofia Lerche. **Pesquisa educacional: o prazer de conhecer**. 2. ed. rev. atual. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, M. C. P. As empresas incentivadas e o perfil exportador do Estado do Ceará em um ambiente globalizado. SEMINÁRIO INTERNACIONAL “TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS REGIÕES DO NORDESTE BRASILEIRO E A BAIXA CALIFÓRNIA, MÉXICO”, 2008, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza: UFC, 2008. p. 212-231.

BRAZ, Marleton Souza; IRFFI, Guilherme. Impactos dos incentivos fiscais da Sudene sobre o mercado de trabalho local. ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 26., 2023, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza: Anpec, 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. *In*: Minayo, Maria Cecília de Sousa (org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

NASCIMENTO, Carlos Renato Vieira do. Políticas Públicas e Incentivos Fiscais. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-18, 2013.

NOGUEIRA, Mario Oddo; CARVALHO, Sandro Sacchet de. Trabalho precário e informalidade: desprecarizando suas relações conceituais e esquemas analíticos **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, p. 6-73. 2021.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de direito tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

OLIVEIRA, Larissa Gabrielle Soares Marinho de; CUNHA, Jacqueline Veneroso Alves da; NASCIMENTO, Silvério Antônio do; AVELINO, Bruna Camargos. Análise das políticas de incentivos fiscais nos municípios brasileiros: o caso da instalação da Grendene no município de Teixeira de Freitas – BA. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 13, n. 40, p. 37-53, set./dez. 2014.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. **Senado Federal**. Brasília, 14 out.

2014. Disponível em: <https://bit.ly/2ImHYYYW>. Acesso em: 30 jan. 2024.

PFEIFER, Sanja; SARLIJA, Natasa. The Relationship between Entrepreneurial Activities, National and Regional Development and Firm Efficiency - Global Entrepreneurship Monitor (GEM)-based Evidence from Croatia. **Journal of Entrepreneurship**, v. 19, n. 1, p. 23-41, 2010.

PINHEIRO, Raul Gomes; ANDRADE, Valdecir Alcântara de.; NASCIMENTO, Valdinei dos Santos. Consequências das Crises Econômicas no Brasil, na Visão de Administradores e Gestores. **Revista Empreendedorismo, Gestão e Negócios**, Pirassununga, v. 7, n. 7, p. 111-129, mar. 2018.

PONTES, Paulo Araújo. **Política industrial no estado do Ceará: uma análise do FDI-PROVIN, 1979-2002.** 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

PRADO JÚNIOR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PRADO, Danilo Luchetta. **Renúncia de receita tributária como política pública.** 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2020.

RAUPP, Fabiano Maury.; Beuren, Ilse. Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. *In*: BEUREN, Ilse Maria. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade.** São Paulo: Atlas, 2013. p. 76-97.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Thiago Barros; TONETO JÚNIOR, Rudinei. As Receitas Tributárias das praças de pedágio e as finanças públicas municipais: uma análise do esforço fiscal no estado de São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 27, p. 117-139, 2022.

RIGITANO, Alisson Ortiz; Massambani, Marcelo Ortega; NASCIMENTO, Sidnei Pereira; CAMARA, Marcia R. Gabardo. Valor adicionado fiscal e vínculos empregatícios na indústria: comparação entre as regiões administrativas de São Paulo (1995-2008). **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, Brasília, v. 11, p. 62-82, 2011.

RODRIGUES, Hugo Thamir; FREITAS, Daniel Dottes de. Cooperativismo interinstitucional público: uma proposta de gestão pública tributária para superação da guerra fiscal em busca do desenvolvimento. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**, 2686-2705, 2005.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário.** 5. edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANDU, P. Entrepreneurship in emerging economies: evidence from the global entrepreneurship monitor. **Review of Business Research**, v. 8, n. 1, p. 161 -169, 2008.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento.** 5. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quê e para quem. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 91-119, 2012.

SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Gastos Governamentais Indiretos, de Natureza Tributária.** Estudos Tributários nº 12. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003.

SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Gasto Tributário – Conceito e Critérios de Classificação.** Versão 1.02. Brasília: Ministério da Fazenda, 2020.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SILVA, Maria Ozarina da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Veras, 2005.

SILVA, Lediane Rano Fernandes da. Extrafiscalidade, incentivos fiscais: ausência de igualdade e justiça no desenvolvimento regional. **ARGUMENTUM – Revista de Direito**, Vitória, n. 10, p. 227-244, 2009.

SILVA, Vera Martins da. **Os municípios paulistas e o federalismo fiscal brasileiro**. São Paulo: IMESP; CEPAM, 1995.

SILVA, José Alan Barbosa da; SILVA, Murilo Sergio Vieira. Análise da evolução do empreendedorismo no Brasil no período de 2002 a 2016. **Revista Estudos e Pesquisas em Administração**, Mato Grosso, v. 3, n. 2, p. 115–137, 2019.

SIMONSEN, Mário Henrique. **Reforma Tributária**. Rio de Janeiro: FGV; EPGE, 1992.

SHANE, Scott. Reflections on the 2010 AMR decade award: Delivering on the promise of entrepreneurship as a field of research. **Academy of Management Review**, v. 37, n. 1, p. 10-20, 2012.

SOUSA, Fernando José Pires de. Transformações Políticas e Institucionais no Ceará: repercussões nas finanças públicas do Estado. **Rev. Econ. do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 4, p. 602-621, out./dez. 2007.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A Administração Tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. Tese (Doutorado em Organização, Recursos Humanos e Planejamento) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.