



# **POLÍTICA FISCAL E PRODUÇÃO AGRÍCOLA NO CERRADO: RENÚNCIA FISCAL E A EXPANSÃO DA SOJICULTURA EM GOIÁS**

---

**Daiane Cristina Pereira Dionizio**

*Universidade Federal de Goiás*

**Emerson Martins**

*Universidade Federal de Goiás*

**Dallys Dantas**

*Universidade Federal de Goiás*

**Ronan Eustáquio Borges**

*Universidade Federal de Goiás*

## **RESUMO**

O tema apresentado neste artigo é a relação entre a devastação do bioma Cerrado e a expansão da produção de soja nas últimas décadas, mas o trabalho tem como foco principal o impacto das políticas públicas atuais de renúncia fiscal do Estado de Goiás para esta expansão no Cerrado goiano. A fim de analisar este espaço, interpretado por vários geógrafos como um território de conflitos e disputado por grupos sociais distintos, buscamos compreender o papel das políticas públicas para a sua transformação. Será que essas políticas estatais têm impactado o bioma Cerrado ou não? Será que o Estado é um elemento patrocinador na expansão da soja, em desfavor de políticas públicas sociais importantes? A afirmação é que, além dos diversos fatores de degradação e devastação já conhecidos, a ação do Estado pode estar beneficiando as cadeias produtivas do agronegócio em desfavor da promoção de políticas públicas voltadas às minorias dos povos cerradeiros e pequenos produtores agrícolas. As metodologias de pesquisa utilizadas são pesquisa bibliográfica e documental, a fim de sustentar uma análise territorial e identificar se há um impacto negativo da atual política fiscal goiana. Por recorte espacial, temos o Estado de Goiás e sua relação com a soja produzida no solo goiano, principalmente na safra de 2021/2022. Utilizaremos dados secundários recolhidos em diversos portais governamentais, em agências oficiais, explorados em estudos técnicos e fruto da análise de documentos legais pertinentes.

**Palavras-chave:** Cerrado, Estado, Política pública fiscal e Produção de soja.

## FISCAL POLICY AND AGRICULTURAL PRODUCTION IN THE CERRADO: TAX WAIVER AND THE EXPANSION OF SOYBEAN CULTIVATION IN GOIÁS

---

### ABSTRACT

This article examines the correlation between the devastation of the Cerrado biome and the expansion of soybean production over the past decades, with a central focus on the impacts of the State of Goiás' fiscal policy of tax exemption in promoting this expansion in the Goiano Cerrado. In a space construed by various geographers as a territory marked by conflicts and disputes among diverse social groups, the study seeks to comprehend the role of governmental policies in its transformation. It questions whether such state policies have negatively influenced the Cerrado biome and whether the State is promoting soybean expansion at the expense of significant social policies. The hypothesis posits that, beyond traditional factors of degradation and devastation, the State's actions may favor agribusiness chains to the detriment of implementing policies aimed at local minorities and small agricultural producers. The research methodologies employed include bibliographical and documentary analysis, aiming to support a territorial analysis and identify possible negative impacts of the current fiscal policy of Goiás. The spatial focus is on the state of Goiás and its relationship with soybean production, particularly during the 2021/2022 harvest. Secondary data collected from various governmental portals and official agencies are utilized, explored through technical studies and derived from the analysis of pertinent legal documents.

**Keywords:** Cerrado, State, fiscal public policy, soybean production.

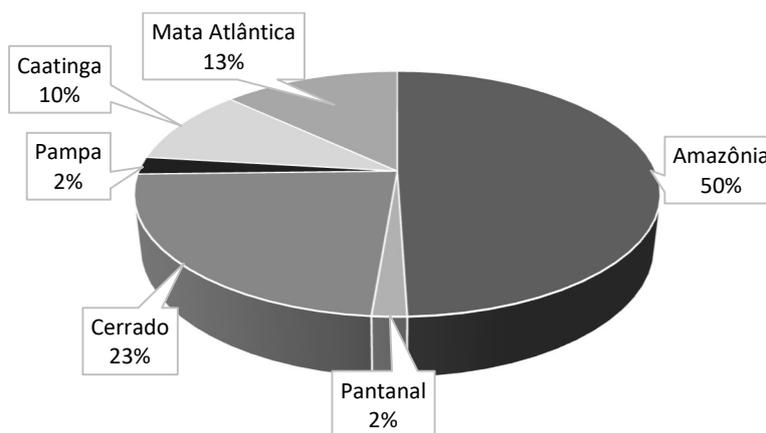
### INTRODUÇÃO

Segundo o IBGE (2019), conforme Gráfico 1, o Cerrado abrange mais de 20% do território brasileiro, sendo o segundo bioma mais importante do Brasil em biodiversidade. Há mais de 20 anos o Ministério do Meio Ambiente (2022) registrou mais de 6 mil espécies de árvores e 800 espécies de aves. O bioma é também um abrigo de importantes nascentes e alguns dos mais importantes afluentes das três maiores bacias hidrográficas da América do Sul (Amazonas, Paraguai e São Francisco). Veja no Gráfico 1, Biomas do Brasil, a representatividade do bioma Cerrado:

A importância biológica do Cerrado é indiscutível; atualmente, é considerado um dos *hotspots*<sup>1</sup> mundiais, uma área de alto endemismo de biodiversidade, com elevado estágio de degradação (Ministério do Meio Ambiente, 2022). E do ponto

de vista geográfico, a dimensão territorial carece de análise. Isso porque o Cerrado é também abrigo dos povos cerradeiros, pequenos agricultores, quilombolas e indígenas. Atribui-se fortemente à expansão do capital financeiro e ao incentivo da produção agrícola de monoculturas tal devastação.

**Gráfico 1.** Biomas do Brasil.



Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2024.

Para estudiosos do Cerrado, Gomes (2007) e Chaveiro (2019), a devastação do bioma tem início em meados da década de 1930, quando várias iniciativas de governos e políticas públicas estatais iniciaram uma modernização agrícola seletiva, com todo tipo de incentivos: financeiros, tecnológicos e até humano. Com a ajuda das políticas públicas estatais, o avanço da fronteira agrícola no Planalto Central brasileiro foi célere, principalmente a partir dos anos 1990.

A vegetação nativa do Cerrado foi trocada, a adaptação das técnicas de cultivo e o desenvolvimento de variedades de soja mais adequadas ao clima e solo local foram fundamentais para o crescimento dessa atividade ao longo dos anos. São terras das sementes transgênicas e de grandes empresas estrangeiras tecnológicas, que usam o solo, agredem o meio ambiente, recebem as benesses fiscais do Estado e as exportam em forma de riquezas para o mercado acionário.

Neste trabalho, de maneira mais generalizada, vamos abordar a relação entre a devastação do Cerrado causada pela expansão da soja e o papel das políticas públicas no Estado de Goiás, neste contexto. Goiás representa uma pequena parte da área abrangente do Cerrado; segundo o Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2022), o bioma ainda está presente em 12 estados brasileiros (Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Bahia, Maranhão, Piauí, Rondônia, Paraná, São Paulo e Distrito Federal) e apresenta fragmentos nos seguintes estados: Amapá, Roraima e Amazonas.

O Estado de Goiás desempenha um papel categórico na produção de soja na região Centro-Oeste do Brasil, contribuindo significativamente para a economia agrícola do país, com destaque para a microrregião do sudoeste goiano. Amparado por várias políticas estatais, Goiás se consolidou nas últimas décadas como um dos principais produtores de soja nacional e internacional, beneficiando-se das condições favoráveis do clima, mas principalmente de investimentos em infraestrutura, tecnologia agrícola e, aqui, destacadamente, renúncia fiscal.

A política pública de renúncia fiscal é tratada aqui como um arcabouço de elementos que modificam o espaço do Cerrado em determinado sentido, que o transforma em um território voltado às *commodities*<sup>ii</sup>, que buscam os benefícios de valor no uso abusivo da terra, a favor de uma minoria (os agropecuaristas) e em desfavor das questões sociais amplas.

Como exemplo desses elementos que modificam o Cerrado, destacamos aqui a dimensão da renúncia fiscal referente à política fiscal da Lei nº 21.527, de 26 de julho de 2022, que trata das diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária referente ao exercício de 2023, e os resultados de estudos do Governo (estadual e federal) em relação aos valores renunciados na produção da soja, dentre outras particularidades referentes ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)<sup>iii</sup>.

A partir de um diálogo interdisciplinar entre geógrafos, economistas e especialistas no bioma Cerrado, a análise territorial deste estudo revela que, além da interação histórica entre fatores naturais e humanos, a atual degradação do bioma pode também estar relacionada ao aumento significativo da renúncia fiscal nos últimos anos no estado. Para investigar essa hipótese, realizamos uma pesquisa bibliográfica abrangente, que incluiu levantamento de dados secundários em diversos portais governamentais, agências oficiais e estudos técnicos, bem como análise de documentos legais pertinentes.

## **A DIMENSÃO TERRITORIAL DO CERRADO E SUA DEVASTAÇÃO EM SOLO GOIANO**

O uso e a ocupação indevidos do Cerrado têm sido tratados na Geografia por diversos autores e várias abordagens nos últimos anos. Dentre os estudiosos do tema, temos Gomes (2007), Barreira (2000), Chaveiro (2019), Arrais (2013), Mendonça (2010), Castilho (2010), Chaveiro e Freitas (2011), Rodrigues (2012), Almeida (2009), Oliveira (2000) e tantos outros geógrafos que, com métodos e leituras diferentes do Cerrado, têm em comum, em suas produções acadêmicas, a combinação de fatores diversos que modificam o território: as questões políticas, os meios de produção, a exploração do trabalho, as questões socioeconômicas e

os elementos culturais. E são esses elementos diversos que nos conduzem, neste trabalho, ao optarmos pela leitura do Cerrado numa perspectiva territorial.

Para Chaveiro (2019, p. 12), o Cerrado é “um bioma antigo, de difícil regeneração, mas um território de transformações rápidas”. Realizar sua leitura pela via do conceito de território compreende interpretá-lo a partir da formação socioespacial brasileira, formação que perpassa e revela uma disputa de poder por classes sociais, iniciada na colonização do país, na exploração de recursos naturais no litoral da região Nordeste, que, após anos, seguiu para o sul do país e alcançou o centro, indo em direção ao norte.

Os legados históricos, as teorias e os conceitos determinantes de vários estudiosos que envolvem “colonialismo”, “escravismo”, “independência nacional”, “identidade nacional”, “modernização” e, nos termos ligados ao Estado nacional, pós-colonialismo, decolonialidade, não representam a leitura do Cerrado, nem de um país com “aspirações” europeias e explorações internas de seu território. O Brasil é um país que “olha para fora como única via de afirmação. Mas anda para dentro explorando o seu território, portanto afirma-se pela negação. O Cerrado goiano, em particular, é um produto dessa forma de constituição do país” (Chaveiro, 2019, p. 26).

Mas, afinal, por que o produto dessa formação socioespacial se constitui em território? Os elementos atores, ação e poder, combinados, dão contornos diferenciados ao país, no tempo e no espaço, mas ainda permitem à Geografia uma leitura sob uma mesma perspectiva territorial. Andrade (1995) explica isso melhor quando define o conceito de território ligado à ideia de poder, distinguindo-o do conceito de espaço e lugar. Para Andrade (1995, p. 26):

O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de determinada área, deve ligar sempre à ideia de território, à ideia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais, ignorando as fronteiras políticas.

Mas de onde vem tal poder? E quem o detém? Para compreendermos o poder e a força exercida, temos de pensar nos agentes que os operam. É perspicaz dizer que, até aqui, na “História da devastação do Cerrado”, esse bioma tem sofrido influências de vários agentes internos e externos (o modelo de produção capitalista mundial, a classe dominante nacional, a divisão internacional do trabalho, grandes empresas nacionais etc.), mas também questões simples, a

exemplo da própria localização geográfica e da proximidade físico-regional do sul do país, que também favoreceram o cenário atual de devastação do bioma.

Monteiro, Almeida e Oliveira (2000) discutem que o Cerrado passou por uma ressignificação na sua representação para se tornar útil ao capitalismo. Revelam que as terras do Cerrado eram consideradas ruínas, aproveitadas somente para a pecuária extensiva. Outro conceito interessante aqui é o viés economicista tratado por Milton Santos ao abordar território, no qual o uso do espaço, sobretudo o uso econômico, define um território por excelência.

Mas com a consolidação do mercado nacional e a necessidade do centro-sul do país, liderado por São Paulo, de incorporar novas áreas produtivas para a produção de alimentos que atendessem às suas demandas internas, a modernização do campo afetou este bioma. Para os autores supracitados, além da questão geográfica, outro agente interno central são as políticas públicas estatais nesse cenário:

Não está se falando aqui de ações voluntárias; fala-se de ações coordenadas pelo Estado, o que as classifica como políticas públicas. Obviamente, isso soa contraditório, uma vez que se choca com o discurso de controle do desmatamento e da preservação dos biomas. O Estado brasileiro “bate cabeça” buscando resolver o dilema de proteger e preservar os biomas e, ao mesmo tempo, contemplar os interesses do capital agrário constituído por produtores nacionais em associação com indústrias de transformação internacionais (Monteiro; Almeida; Oliveira, 2000, p. 80).

Mendonça e Pelá (2010) tratam esses conflitos concebendo o bioma como um palco múltiplo de conflitos. Para os geógrafos, o Cerrado goiano não se encaixa numa concepção conceitual de território único, mas eles estudam o bioma numa linha interpretativa de “territorialidades” ou dos “múltiplos territórios”, afirmando que o

Cerrado goiano [...] é um mosaico de territórios em disputa, onde se assiste a estratégias diversas dos setores hegemônicos do capital e às (Re)Existências dos cerradeiros na luta pela terra, pela reforma agrária, contra as barragens [...] “e se deparar com o tradicional e o moderno, com o local e o global, com o valor de uso e o valor de troca, enfim, é perceber que existem

divergentes e diversas forças em movimento (Mendonça; Pelá, 2010, p. 15).

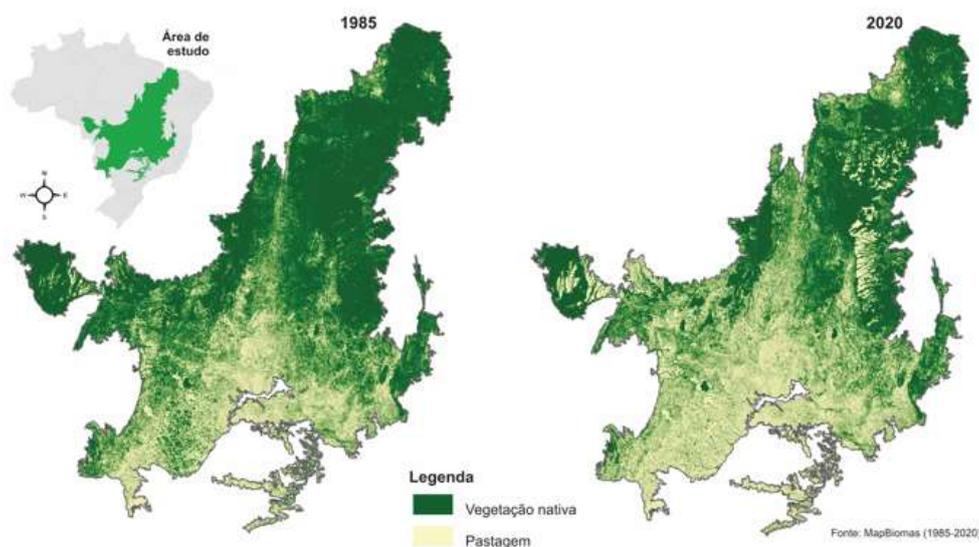
No Estado de Goiás, uma das forças que alavancaram a base da economia primária veio de dois momentos históricos distintos. O primeiro momento foi de 1930 a 1970 e o segundo momento após 1970, ambos sob iniciativas de planejamento estatal. E é aqui que Arrais (2013) ressalta a não neutralidade do planejamento estatal, pois o Estado, quando planeja, exerce força e manifesta poder em determinado sentido.

Não há dúvidas de que o planejamento, em suas diversas modalidades – urbano, regional, territorial etc. – envolve relações assimétricas de poder, muito embora ainda persista um discurso que advogue sua neutralidade. O poder, portanto, encontra-se na gênese analítica do conceito de território. Ele resulta de relações assimétricas entre atores sociais com força desigual na arena política, o que significa que não ocorre no vazio, dessa forma, um dos objetivos da análise territorial é revelar como essas ações se manifestam territorialmente (Arrais, 2013, p. 25).

A não neutralidade dessas políticas públicas territoriais permitiu alavancar a produção agrícola no Cerrado desde a década de 1930, também com a consolidação de movimentos como a marcha para o oeste, a construção de Goiânia e Brasília, a fundação do IBGE, o projeto de povoamento e a expansão do Estado Novo, além do início dos créditos rurais, a implantação da Sudeco, os estudos da Embrapa para a correção do solo ácido do Cerrado (para maior rentabilidade da terra), dentre outros.

Ao focar no papel do Estado e suas ações, debatendo políticas territoriais no Nordeste, O'Neill (2004) revelou que a máquina estatal, por meio das políticas públicas territoriais, fornece recursos normativos e cognitivos, referências para a tomada de decisão. A partir daí é o Estado quem vai orientar, mas como uma espécie de interação entre os indivíduos e as instituições, cujo ambiente relacional são as leis, as normas, Constituições, tudo que rege comportamentos.

Recentemente, temos como exemplo de política pública territorial voltada à expansão da soja e que intenciona projetos de “desenvolvimento” da agricultura a Matopiba<sup>iv</sup>, que está a todo vapor. São ações que supervalorizam o Estado como instituição, por deter e centralizar decisões que modificam o espaço, valorizam o agronegócio e geram um território de conflitos. O Mapa 1, “Perdas do Cerrado”, revela as perdas do bioma em mais de três décadas.

**Mapa 1.** Perdas do Cerrado – 1985 a 2020

**Fonte:** MapBiomas.

### GOIÁS: PRODUÇÃO DE SOJA E AS IMPLICAÇÕES DA RENÚNCIA FISCAL

O Estado de Goiás localiza-se no coração do Brasil, cujas coordenadas geográficas aproximadas são entre 14° a 19° de latitude sul e 48° a 54° de longitude oeste. Limita-se ao norte com o Estado do Tocantins, ao sul com o Estado de Mato Grosso do Sul, a leste com os Estados da Bahia e Minas Gerais e a oeste com o Estado de Mato Grosso.

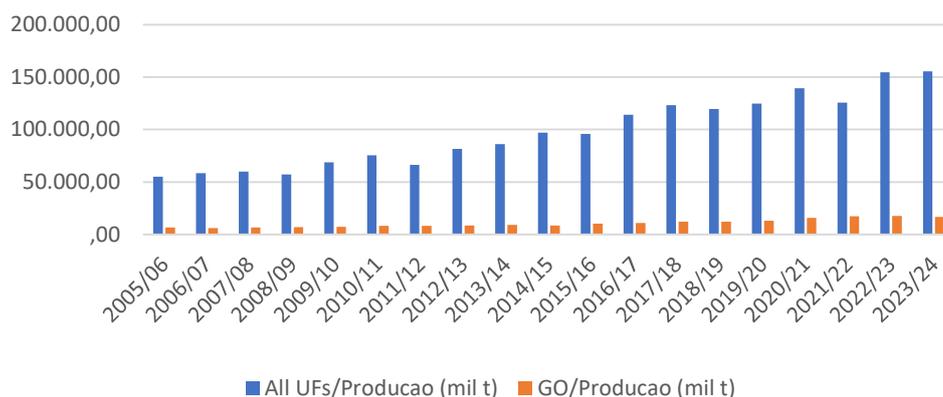
Nas duas últimas décadas, o estado enfrenta desafios econômicos e ambientais decorrentes de sua intensa atividade na produção de soja. O Gráfico 2, produção de soja em Goiás, aponta a evolução da produção do grão desde o ano de 2005.

O “sucesso” que a expansão agrícola causou no centro-oeste do país, e mais especificamente em Goiás, está exemplificado em uma das notícias da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) em relação à safra goiana de 2021/2022. Em junho de 2022, a companhia publicou, no Boletim de Monitoramento Agrícola (2022), uma nova posição do Estado de Goiás no *ranking* dos estados brasileiros que mais produziram soja naquele biênio (2º lugar). Normalmente, essa vaga era do Estado do Paraná ou Rio Grande do Sul; contudo, ambos foram prejudicados pela seca (Conab, 2022).

Localizadas no sul goiano, as duas microrregiões que mais produzem soja no Estado de Goiás são Catalão e Sudoeste Goiano. E o Município de Rio Verde

aparece em primeiro lugar na produção de soja. Para validarmos a expansão da soja e a perda do bioma Cerrado, temos, como exemplo, que este mesmo município já apresentava 42% da área dos cerrados incapacitadas ao processo produtivo na década de 1970, através da política estatal Polocentro, segundo Muller (1990). Nessa mesma publicação, a Conab elencou os municípios que mais produziram soja em Goiás; são os seguintes, conforme a Tabela 1.

**Gráfico 2.** Produção de soja em Goiás de 2005 a 2024



**Tabela 1.** Ranking dos municípios que mais produziram soja em Goiás na safra 2021/2022.

| Classificação | Município  | Classificação | Município       |
|---------------|------------|---------------|-----------------|
| 1º            | Rio Verde  | 6º            | Catalão         |
| 2º            | Jataí      | 7º            | Ipameri         |
| 3º            | Cristalina | 8º            | Mineiros        |
| 4º            | Montividiu | 9º            | Chapadão do Céu |
| 5º            | Paraúna    | 10º           | Goiatuba        |

Fonte: produzida pelos autores com base nos dados da Conab (2022).

Na primeira década do século XXI, uma pesquisa realizada por Carneiro, Cabacinha, Faria, Siqueira e Lima (2011), cujo objetivo foi avaliar o estado da fragmentação dos remanescentes de Cerrado no município de Rio Verde, revelou uma preservação que não chegava ao mínimo exigido por lei. Segundo os autores:

O Cerrado em Rio Verde, apesar de estar bastante fragmentado, atualmente ocupa apenas 22% da paisagem, sendo importante ressaltar que o Novo Código Florestal (Lei nº 4.771 de 15/09/1965), que estabelece o mínimo 20% da área de Cerrado deve ser mantida a título de reserva legal excluindo as APP e, portanto, o município pode não atender a legislação (Carneiro *et al.*).

O desmatamento para a conversão de terras em áreas de cultivo de soja tem sido uma questão premente em Goiás. Fearnside (2019) destaca que, entre 2000 e 2018, mais de 2 milhões de hectares de vegetação nativa foram transformados em áreas agrícolas, principalmente para o cultivo de soja. Esse processo tem levado à perda significativa de biodiversidade na região (Garcia *et al.*, 2017), com impactos negativos sobre a fauna e a flora locais.

Além do desmatamento, a produção intensiva de soja contribui para o aumento da erosão do solo e degradação da terra em Goiás. O manejo inadequado do solo, incluindo o uso excessivo de agrotóxicos e a prática de monocultura, tem levado à compactação do solo e à diminuição de sua fertilidade (Viana *et al.*, 2018). Isso resulta em processos erosivos mais intensos durante eventos de chuva, causando a perda de nutrientes do solo e reduzindo sua capacidade produtiva a longo prazo (Macedo *et al.*, 2016).

A produção de soja em Goiás também tem impactado negativamente os recursos hídricos da região. O uso extensivo de pivôs centrais para irrigação tem contribuído para o esgotamento dos aquíferos subterrâneos, levando à diminuição dos níveis de água disponível (Silva *et al.*, 2020). Além disso, o uso indiscriminado de agroquímicos nas plantações de soja tem contaminado rios, córregos e lençóis freáticos, comprometendo a qualidade da água e afetando a saúde dos ecossistemas aquáticos (Nóbrega *et al.*, 2020).

A expansão da produção de soja em Goiás acompanhada da expulsão de pequenos produtores rurais, que muitas vezes não conseguem competir com as grandes empresas agrícolas, tem contribuído para a concentração de terras e para o aumento das desigualdades sociais no campo (Pereira *et al.*, 2019).

Além disso, a intensificação da produção de soja tem gerado um modelo agrícola baseado na monocultura, o que aumenta a vulnerabilidade do sistema agrícola a pragas e doenças, além de diminuir a resiliência socioeconômica das comunidades locais (Fernandes *et al.*, 2018).

Nesse contexto, é importante pensar o papel do Estado e a serviência das políticas públicas. O Polocentro, anteriormente citado, é apenas um dos exemplos das mais variadas políticas que expandiu a fronteira agrícola, mas os incentivos fiscais, atualmente, podem colaborar ainda mais para a devastação do Cerrado, fato no

mínimo contraditório, mas explicativo do atual estado de crise fiscal-financeira de Goiás, que, desde o ano de 2022, está no Regime de Recuperação Fiscal<sup>v</sup>.

Em setembro de 2023, o Ministério da Fazenda/Tesouro Nacional recomendou, e foi divulgado no *site* da Secretaria de Estado da Casa Civil, que o Estado de Goiás permaneça no Regime de Recuperação Fiscal (RRF) em 2024, um reflexo do drama arrecadador que tem atravessado. O mandatário, governador Ronaldo Caiado, ratificou a necessidade contínua desse regime, indicando, inclusive, os desafios estruturais persistentes que ameaçam a seguridade econômica da comarca (Casa Civil de Goiás, 2024).

Ao adentrar o contexto histórico, observa-se que a crise econômica desencadeada pela pandemia da Covid-19 não é a única responsável pela fragilidade fiscal de Goiás. Desde 2009, o estado enfrenta um desequilíbrio financeiro estrutural, evidenciado por sucessivos déficits orçamentários. Apenas três exercícios orçamentários (2011, 2019 e 2020) apresentaram resultados superavitários, enquanto o déficit persistiu durante sete anos consecutivos (2012 a 2018), uma clara indicação de que a gestão anterior não administrou com responsabilidade (Goiás, 2021).

Tecnicamente, dentre os fatores que contribuem para esse desequilíbrio, destaca-se a política fiscal goiana, especialmente a prática de renúncia fiscal. Goiás figura entre os estados brasileiros com maior nível de renúncia fiscal, representando cerca de 50% do ICMS<sup>vi</sup> efetivamente arrecadado até 2018. Essa política reflete a influência e o favorecimento do setor agropecuário, com ênfase na sojicultura, uma atividade de grande relevância na economia goianiense (Goiás, 2021).

É importante ressaltar que, em acordo com a Controladoria Geral da União (CGU), o conceito de Renúncia Fiscal adotado aqui é que a renúncia ocorre quando o governo abre mão de receber o total ou parte dos tributos devidos em prol de um estímulo da economia ou de programas sociais, que serão desenvolvidos pelo setor privado ou por entidades não governamentais. Assim, de acordo com o Governo Federal, o ato de renunciar a uma receita pública é uma política de governo, com o objetivo, dentre outros, de incentivar o desenvolvimento de setores econômicos estratégicos ou de regiões do país. Como exemplo, a CGU cita a Zona Franca de Manaus (CGU, 2024).

Em um estudo técnico do Instituto Mauro Borges (2021), os valores de renúncia fiscal em Goiás estão justificados como uma medida de atrair novos investimentos e mitigar as desigualdades regionais. Para o Estado, as políticas têm se caracterizado como o principal instrumento para alavancar o crescimento econômico e, no limiar, o desenvolvimento econômico de médio e longo prazo (Instituto Mauro Borges, 2021). Atualmente, os tipos de renúncia fiscal são: isenção, redução da base de cálculo e crédito outorgado. Nestes três, direta ou indiretamente, a cadeia da soja recebe benesses fiscais. Como exemplo, temos as indústrias ligadas à produção de soja.

Veja, no Quadro 1, abaixo, que a indústria do agronegócio está entre os maiores valores de renúncia fiscal tributária, um tipo de isenção fiscal através do

Programa Fomentar e Produzir. Os dados apontam uma liderança da indústria do álcool e açúcar com R\$ 1,08 bilhão no ano de 2021, bem maior que os R\$ 601,2 milhões do ano de 2017. Mas outro segmento com grande participação, ocupando o 3º tipo de indústria como maior isenção, é a indústria do agronegócio com R\$ 414,4 milhões (Instituto Mauro Borges, 2021).

**Quadro 1.** Atividade Econômica (Fomentar/Produzir) em milhões.

| Ordem | Atividade Econômica (Fomentar/Produzir) em milhões | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | Variação (2021/2017) |
|-------|--|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------|
| 1º    | Indústria de álcool e açúcar                       | 601,2 | 863   | 995,9 | 889,6 | 1080  | 179,60%              |
| 2º    | Indústria de veículos e peças                      | 236,6 | 236,1 | 245,3 | 232   | 428,7 | 181,20%              |
| 3º    | Indústria do agronegócio                           | 288,8 | 333,9 | 317,6 | 401   | 414,8 | 143,60%              |

Ainda em relação aos benefícios fiscais do ICMS (Fomentar e Produzir), é importante citar que Rio Verde, o mesmo município líder na produção de soja, conforme Tabela 1, é o município classificado em 3º e 4º lugares, respectivamente, em 2020 e 2021, com o recebimento de valores líquidos financiados por esses programas.

Segundo o Relatório do Instituto Mauro Borges (2021):

Os municípios líderes na obtenção do benefício fiscal – Fomentar e Produzir, na comparação dos anos 2020 e 2021, observa-se uma predominância de municípios pertencentes às regiões Sudoeste, Centro e Sudeste goiano, além da Região Metropolitana de Goiânia e o Entorno do Distrito Federal tanto em 2021, quanto em 2020 [...]. Ênfase também para os municípios de Catalão, Rio Verde, Quirinópolis, Goiânia, Itumbiara, Chapadão do Céu, Jataí, Aparecida de Goiânia e Goianésia oscilando nos dois últimos anos, nos top 10 com valores acima dos R\$ 90 milhões de reais, no ano de 2021, e dos R\$ 60 milhões, no ano de 2020.

É notório que as maiores isenções estão ligadas às microrregiões monocultoras, de uma maneira geral. Já em relação aos créditos outorgados, os estudos

realizados pelo INSTITUTO MAURO BORGES (2021) revelam que houve um crescimento expressivo no sudoeste goiano, quando comparado aos anos anteriores, em 2017, quando a microrregião contabilizou um valor de R\$ 380,9 milhões e, no ano de 2020, somou um valor total de R\$ 1,115 bilhão.

Ressalta-se que, não somente os valores diretamente ligados à indústria, mas também à soja e à cana se desdobram em cadeias, ramificações, articulações, regenerações e palpitações. Recentemente, a tese de Carvalho (2022), sobre o Agro e a síntese das ações das corporações de *commodities* nos territórios brasileiros, analisou a existente simbiose do distrito agroindustrial em Rio Verde e a territorialização do capital naquele município. Segundo a autora,

[...] são as caminhonetes, caminhões, maquinários, empreendimentos agropecuários, placas do PRODUZIR, FOMENTAR etc. Demarcando da influência cultural, passando pela dependência ao papel do subsídio financeiro e político do Estado. [...] Ao lado da Brasil Foods (BRF) encontrava-se a International Paper (atualmente a Klabin) que produz suas embalagens; ao lado da Cargill, observa-se a Mosaic, produtora de insumos. Esses e outros exemplos evidenciam a articulação e a territorialização do capital e o processo de reorganização dos espaços pautado na industrialização.

Um estudo recente conduzido pelo economista Arnoldo de Campos revela a profunda dependência do setor de soja em relação aos subsídios estatais. Em seu relatório, Campos expõe como a soja é sustentada por incentivos públicos, com um custo anual de aproximadamente R\$ 60 bilhões em renúncias fiscais, superando as isenções fornecidas à cesta básica. Esse cenário revela uma estrutura tributária moldada durante a ditadura, carente de transparência e participação democrática (Campos, 2022).

Além disso, o estudo evidencia a concentração de benefícios, financiamento e terras em torno da produção de soja, resultando numa estrutura tributária que favorece esse setor em detrimento de outros. A análise de Campos revela que, em 2022, houve uma renúncia de R\$ 56,81 bilhões em impostos federais na produção de soja, correspondendo a 15% do faturamento estimado desse setor (Campos, 2022).

Liderado pelo Instituto Democracia e Sustentabilidade, o estudo desafia a visão de que o agronegócio é a única solução para a economia do país, destacando os custos socioeconômicos e ambientais associados à priorização desse setor. Além disso, ressalta a necessidade de revisão da estrutura tributária atual, visando a uma distribuição mais equitativa dos recursos e promovendo uma economia mais diversificada e sustentável (Campos, 2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Goiás tem como base principal de atividade econômica a produção agrícola e sua cadeia produtiva. Sobre a política pública de renúncia fiscal, sugere-se que os benefícios contribuem com o favorecimento à expansão das monoculturas (soja e cana mais recentemente); isso tem impactado diretamente a devastação do Cerrado. E indiretamente o próprio funcionamento da máquina estadual. Temos, como exemplo supracitado, a atual participação do Estado no Regime de Recuperação Fiscal, ou seja, sua falta de condição de pagar despesas obrigatórias com saúde e educação, a folha de pagamento de servidores, por exemplo.

Políticas públicas sociais essenciais no Estado estão sendo afetadas em função de altos valores de renúncia fiscal, segundo o Governo do Estado, desde 2010, grave desequilíbrio fiscal, com despesas continuamente superiores às receitas. Tanto é assim que o estoque de Restos a Pagar em cada ano está na ordem de R\$ 3 bilhões desde 2015. Não por menos, a folha salarial dos servidores não pôde ser paga em 2018, assim como as vinculações obrigatórias federais de saúde e de educação (Goiás, 2024).

Alguns dramas são identificados no que diz respeito à expansão da produção de soja em Goiás, uma série de problemas ambientais e sociais foram desencadeados e esses demandam atenção urgente. Desmatamento, perda de biodiversidade, erosão do solo, poluição hídrica, esgotamento hídrico e concentração de terras.

Embora o ponto de debate deste artigo tenha sido voltado à questão fiscal, dentre outros aspectos, é importante lembrar que foram abordados os impactos causados pela produção de soja no estado, desde o desmatamento e a erosão do solo até o esgotamento hídrico e a expulsão de pequenos produtores.

Não só do bioma, mas também há a devastação de pessoas no contexto. A soja em Goiás também está associada à “quebradeira”, em termos fiscais e financeiros. Impactos representam desafios significativos para uma economia sustentável no Estado e a sustentabilidade ambiental e social da região.

Considerando os desafios identificados na investigação, vislumbra-se uma série de medidas para lidar com a fragilidade fiscal de Goiás: implementação de reformas fiscais para reduzir a dependência da renúncia fiscal e promoção de uma gestão mais eficiente dos recursos públicos; promoção de incentivos para o desenvolvimento de setores econômicos diversificados, reduzindo a dependência excessiva da soja e fortalecendo outras áreas da economia; implementação de políticas e programas voltados para a promoção da sustentabilidade ambiental na produção de soja, visando mitigar os impactos negativos associados à atividade agrícola intensiva; promoção de espaços de participação democrática para a elaboração e implementação de políticas públicas, garantindo a representatividade e o envolvimento da sociedade civil.

Sobre o Estado, este tem se revelado um poder subserviente às elites econômicas brasileiras, que se tornaram parceiras de grandes grupos e acionistas estrangeiros,

todos em prol do capitalismo financeiro, despercebidos de outras possibilidades de exploração e manutenção concomitante ao bioma. Em acordo com Monteiro, Oliveira e Ferreira (2000), produzir riqueza “a partir do que neles se pode produzir: remédios e curas; alimentos; venenos e morte; soluções em energia, para o solo, para o clima; minérios, água, vida”.

Mas, além do poder estatal, este bioma abriga uma luta de classes sociais em função da apropriação da natureza, com vistas à sua reprodução material para a classe trabalhadora; há luta dos trabalhadores pela socialização dos recursos naturais e da riqueza produzida socialmente, mas eles estão privadamente concentrados no comando das classes sociais dominantes (Silva, 2010).

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia de. A questão do território no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1995. 135 p.

ALMEIDA, M. G. Territórios de Quilombolas: pelos vãos e serras dos Kalunga de Goiás: patrimônio e biodiversidade de sujeitos do Cerrado. Ateliê geográfico (UFG), 2009.

ARRAIS, Tadeu Alencar. A produção do território goiano: economia, urbanização e metropolização. Goiânia: Editora da UFG, 2013

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 21.527, de 26 de julho de 2022. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária referente ao exercício de 2023. Disponível em: <URL>. <https://www.casacivil.go.gov.br>. Acesso em: 18 de janeiro de 2024.

CARVALHO, Jéssyca Tomaz de. AGRO: a síntese das ações das corporações de commodities nos territórios brasileiros, 2022.

CASTILHO, Denis. As transformações socioespaciais do território goiano nos períodos de 1930 e 1970. Ateliê Geográfico (UFG), v. 4, p. 88-106, 2010.

CHAVEIRO, Eguimar Felício. Por uma abordagem geográfica do Cerrado: a negação de um bioma diverso, a afirmação de um território desigual –Cartas de luta. 2019.

CHAVEIRO, E. F; FREITAS, Weder D. Cerrado: modernização e ocupação a partir da localidade. *Revista Geografica de America Central* (online), v. 2, p. 1-16, 2011.

CONAB. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Acompanhamento de safra brasileiro – grãos, safra 2021/2022. Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento, 2022.

FEARNSIDE, P. M. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. *Acta Amazonica*, 49(4), 331-339, 2019.

FERNANDES, R. M. et al. Impactos socioeconômicos da expansão da sojicultura em Goiás. *Revista de Geografia GARCIA, L. C., et al. Impactos da expansão da sojicultura sobre a biodiversidade. Revista Brasileira de Geografia Física*, 10(5), 1523-1537, 2017.

GARCIA, L. C. et al. Impactos da expansão da sojicultura sobre a biodiversidade. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 10(5), 1523-1537, 2017.

GOIÁS Plano de recuperação fiscal do estado de Goiás. Goiânia, 2021. Disponível em:  
[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:15241](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:15241). Acesso em: 2 fev. 2023.

GOIÁS. Lei nº 21.527, de 26 de julho de 2022. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária referente ao exercício de 2023 e dá outras providências. Goiás: Assembleia Legislativa, 2022a. Disponível em: <https://www.casacivil.go.gov.br>. Acesso em: 22 dez. 2022.

GOIÁS. Repasse aos municípios. Disponível em: <https://www.economia.go.gov.br>. Acesso em: 4 dez. 2022.

GOMES, H. Caminhos da Geografia. *Revista do Museu de Arqueologia e Etnologia*, v. 23, p. 5-38, 2007.

HAESBAERT, Rogério. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Acesso em: 29 jan. 2022.

INSTITUTO MAURO BORGES. Relatório de Renúncia Fiscal 2021. [Local de publicação: se aplicável] [ano de publicação].

MACEDO, J. R. et al. Avaliação da degradação do solo em áreas de cultivo de soja no Cerrado. *Revista Brasileira de Ciência Agrária*, 11(3), 235-242, 2016.

MYERS, N.; MITTERMEIER, R.; MITTERMEIER, C. et al. Hotspots de biodiversidade para as prioridades de conservação. *Nature*, 403, p. 853-858, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/35002501>.

MENDONÇA, Marcelo Rodrigues; PELÁ, Márcia. O Cerrado goiano numa encruzilhada de tempos: os territórios em disputa e as novas territorialidades do conflito. In: CASTILHO, Denis; PELÁ, Márcia (org.). *Cerrados: perspectivas e olhares*. Goiânia: Editora Vieira, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2368>.

MENDONÇA, Marcelo Rodrigues. Complexidade do espaço agrário brasileiro: o agrohidronegócio e as (Re)Existências dos Povos Cerradeiros. *Terra Livre*, v. 1, n. 34, 2010. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/index.php/terralivre/article/view/318>  
<https://www.economia.go.gov.br/tesouro-estadual/repasses-de-recursos-aos-municipios.html>. Acesso em: 15 dez. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Geociências. Coordenação de Recursos Naturais e Estudos Ambientais. *Série Relatórios Metodológicos*, v. 45: *Biomassas e Sistema Costeiro-Marinho do Brasil*, 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. MMA: 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br>. Acesso em: 4 dez. 2022.

NÓBREGA, R. L. et al. Impactos dos agroquímicos na qualidade da água em áreas de cultivo de soja em Goiás. *Química Nova*, 43(7), 922-930, 2020.

OLIVEIRA, Adão Francisco de; FERREIRA, Rogério Castro; BARREIRA, Celene Cunha M. A. Contornos da fronteira capitalista no século XXI: um olhar sobre o Cerrado e a Amazônia. *Revista Caminhos da Geografia*, Universidade Federal de Uberlândia, p. 76-88, 2000.

O'NEILL, M. M. V. C. *As bases territoriais institucionais: novas configurações no espaço nordestino*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2004.

PARANAÍBA, A. de C.; ALVES, G. L. F.; WANDER, A. E. *Benefícios fiscais na cadeia da soja em Goiás: apropriação pela estrutura de intermediação*. Embrapa 50 Anos, 2012.

PEREIRA, S. R. et al. Expulsão de pequenos produtores rurais e concentração de terras na expansão da sojicultura em Goiás. *Geosul*, 34(68), 167-186, 2019.

RODRIGUES, Uelinton Barbosa. O Cerrado editado: o território cerradoeiro e suas significações na mídia brasileira. 2012.

SANTOS, R. S. Políticas públicas e o agronegócio na Amazônia Legal / Cerrado: conflitos socioterritoriais. In: OLIVEIRA, A. U. (org.). Território em conflito, terra e poder. Goiânia: Kelps, 2014.

SILVA, A. B., et al. (2020). Esgotamento dos recursos hídricos devido ao uso de pivôs centrais para irrigação na produção de soja em Goiás. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, 25, e0074.

SILVA, Gedeval Paiva. Estado, capital, conflitos de classes e os territórios em disputa: as contradições do processo de construção da barragem de Anagé, Bahia. In: SANTOS, J. R. D.; MENEZES, Sócrates Oliveira; SOUZA, Suzane Tosta (org.). Novas configurações do espaço agrário nordestino: expansão do capital versus movimentos sociais de luta pela terra e pelo trabalho. Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2010.

SVAMPA, Maristella. Consenso sobre commodities: neoextrativismo e cerco dos bens comuns na América Latina. South Atlantic Quarterly, v. 114, no 1, p. 65-82, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1215/00382876-2831290>. Acesso em: [data de acesso].

VIANA, V. M. et al. Impactos do uso do solo na erosão hídrica em áreas de cultivo de soja em Goiás. Revista Brasileira de Ciência do Solo, 42, 2018. e0170165.

Contato com o autor: [daianedionizio@ufg.br](mailto:daianedionizio@ufg.br)

Recebido em: 02/02/2024

Aprovado em: 07/09/2024

---

<sup>i</sup> A palavra *hotspot*, traduzida para o português como ponto de acesso, foi utilizada pela primeira vez em 1988 pelo professor e pesquisador Norman Myers. Sua pesquisa definiu mais de 10 áreas em todo o planeta, a grande parte centrada em florestas tropicais, que apresentavam extinção em massa das espécies da Terra. Nessas áreas, a fauna e a flora apresentaram raros padrões de esgotamento. Na pesquisa, Myers previu a perda de 90% dessas florestas entre o fim do século XX e o início do século XXI, causando a extinção de quase 7% de espécies de plantas e animais do planeta Terra.

<sup>ii</sup> No sentido geral da palavra, o conceito de *commodities* está em acordo com o conceito de Svampa (2015). Para a autora, são produtos homogêneos (os preços se fixam internacionalmente) ou produtos de fabricação e disponibilidade e demanda mundial, cuja fabricação e processamento não requerem tecnologia avançada. Como exemplo, temos os produtos alimentares, os minerais, metais etc.

<sup>iii</sup> O ICMS, de competência dos Estados e do Distrito Federal, é a principal fonte de arrecadação do Governo do Estado de Goiás. O valor da alíquota do ICMS varia de

estado para estado, porém a maioria dos estados utiliza uma alíquota de 17% do preço da mercadoria. O ICMS é pago de maneira indireta, pois já está incluído nos preços dos produtos. O imposto é devido por qualquer pessoa ou empresa que realize atividade que caracterize ação comercial, operações de circulação de mercadorias (venda, transferência, transporte, entre outros) ou serviços de transporte interestadual ou intermunicipal e comunicações. Algumas atividades são isentas da cobrança de ICMS, definida na Legislação Tributária Estadual.

<sup>iv</sup> O Matopiba é uma região formada pelo Estado do Tocantins e partes dos estados do Maranhão, Piauí e Bahia, onde ocorreu forte expansão agrícola a partir da segunda metade dos anos 1980, especialmente no cultivo de grãos. O nome é um acrônimo formado pelas siglas dos quatro estados (MA + TO + PI + BA). A topografia plana e o baixo custo das terras comparado às áreas consolidadas do centro-sul levaram alguns produtores rurais empreendedores a investir na então nova fronteira agrícola. A expansão aconteceu sobre áreas de cerrado, especialmente pastagens subutilizadas, e só foi possível pela disponibilidade de tecnologias para viabilizar os plantios nas condições locais. Os sistemas de produção são intensivos desde a implantação e buscam alta produtividade. O movimento levou o Governo Federal a solicitar à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) um estudo sobre a região, por meio de acordo de cooperação técnica com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O trabalho avaliou as características naturais, as questões fundiárias, o perfil da agropecuária, a infraestrutura e as condições socioeconômicas locais. Chegou-se, assim, à delimitação do Matopiba, oficializada em decreto da Presidência da República, em 2015. Ela compreende 337 municípios em 31 microrregiões geográficas, que somam cerca de 73 milhões de hectares (Embrapa, 2024).

<sup>v</sup> Segundo o Tesouro Nacional (2024), o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) foi instituído em 2017, por meio da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. O Regime visa auxiliar Estados e o Distrito Federal, que, eventualmente, se defrontem com grave desequilíbrio fiscal. Municípios não estão habilitados a aderir ao RRF. Para que os ajustes das contas públicas sejam implementados, requer-se a ação planejada, coordenada e transparente de todos os poderes, órgãos, entidades e fundos da Unidade da Federação para corrigir os desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas. Em termos gerais, o RRF constitui estrutura legal que permite que estados em situação de desequilíbrio fiscal gozem de benefícios, como a flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e a possibilidade de suspensão do pagamento da dívida, desde que a Unidade da Federação adote reformas institucionais que objetivem a reestruturação do equilíbrio fiscal. Entre as reformas institucionais constam, por exemplo, a necessidade de aprovação de um teto de gastos, a criação de previdência complementar e a equiparação das regras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no que couber, às regras dos servidores da União.

<sup>vi</sup> A política fiscal adotada em Goiás revela a dimensão da influência e do favorecimento do setor agropecuário, o Estado incentivando o agronegócio e, mais especificadamente, a sojicultura. A estrutura dessa correlação também está na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que trata da não incidência do ICMS no Estado de Goiás voltada a produtos e exportação. Segue a redação que trata da isenção que incide sobre: “Art. 3º, inciso II – Operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários.” Isso significa que as grandes empresas exportadoras de produtos primários são privilegiadas neste cenário. Outra renúncia importante é a ligada ao ICMS, que está entre os principais programas que

---

ocasionam renúncia de receita no Estado. Aqui entram os programas financeiros Fomentar e Produzir, instituídos, respectivamente, pelas Leis nº 9.489, de 19 de julho de 1984, e nº 13.591, de 18 de janeiro de 2000.