



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
CURSO DE DIREITO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO
PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS EM GOIÁS: FOMENTAR, PRODUZIR E
PRÓGOIÁS

ORIENTANDA - ANA EDUARDA DE VILLA LELLIS
ORIENTADOR - PROF. DR. JOSÉ ANTÔNIO TIETZMANN E SILVA

GOIÂNIA-GO
2024

ANA EDUARDA DE VILLA LELLIS

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS EM GOIÁS: FOMENTAR, PRODUZIR E
PRÓGOIÁS

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS).

Prof. Orientador - Dr. José Antônio Tietzmann e Silva.

GOIÂNIA-GO

2024

ANA EDUARDA DE VILLA LELLIS

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO
PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS EM GOIÁS: FOMENTAR, PRODUZIR E
PRÓGOIÁS

Data da Defesa: 09 de outubro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Tietzmann e Silva

Nota _____

Examinadora Convidada: Prof.^a Helena Beatriz de Moura Belle

Nota _____

SUMÁRIO

RESUMO	05
INTRODUÇÃO	06
1 – CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA.....	08
1.1 – CONTEXTO HISTÓRICO GLOBAL	08
1.2 – CONTEXTO HISTORICO EM GOIÁS.....	09
2 – INCENTIVOS FISCAIS EM GOIÁS	10
2.1 - PROGRAMA FOMENTAR	11
2.2 - PROGRAMA PRODUZIR	12
2.3 - PROGRAMA PRÓGOIÁS	14
3 - IMPACTOS DOS PROGRAMAS	14
3.1 - A RESPONSABILIDADE FISCAL APLICADA NO CONTEXTO DOS INCENTIVOS DE ICMS	14
3.2 - INCONSTITUCIONALIDADE DOS BENEFÍCIOS FICAIS	15
CONCLUSÃO	19
REFERÊNCIAS	20

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS EM GOIÁS: FOMENTAR, PRODUZIR E PRÓGOIÁS

RESUMO

Este artigo científico examina a eficácia dos programas de incentivos fiscais no Estado de Goiás, com foco específico nos programas de incentivos fiscais de ICMS concedidos pelo Fundo de Participação e Fomento a Industrialização do Estado de Goiás - “FOMENTAR”, Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás - “PRODUZIR” e o Programa de Desenvolvimento Regional – “PRÓGOIÁS”. A análise econômica do direito é utilizada para avaliar como esses programas impactam a economia local, a atratividade para investidores e a geração de empregos. O estudo explora a justificativa econômica para a concessão desses incentivos, analisa o retorno sobre o investimento para o Estado e para as empresas beneficiadas e investiga a eficiência na implementação dos programas. A abordagem metodológica inclui análise de dados econômicos, revisão de literatura especializada, pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, pertinentes ao tema. Os resultados visam fornecer uma compreensão mais aprofundada do papel dos incentivos fiscais no desenvolvimento econômico regional, discutir os efeitos colaterais e contribuir para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

Palavras-Chave: Pacto Federativo; Inconstitucionalidade; Incentivos Fiscais; Análise Econômica do Direito; Goiás; Desenvolvimento Econômico, Fomentar, Produzir, PRÓGOIÁS.

ABSTRACT

This scientific article analyzes the effectiveness of tax incentive programs implemented in Brazil, specifically in the state of Goiás, with a specific focus on the ICMS tax incentive programs granted by the Fund for Participati on and Promotion of

Industrialization of the State of Goiás - “FOMENTAR”, Industrial Development Program of the State of Goiás - “PRODUZIR” and the Regional Development Program – “PRÓGOIÁS”. The economic analysis of law is used to assess how these programs impact the local economy, investor attractiveness and job creation. The study explores the economic justification for granting these incentives, analyzes the return on investment for the state and for the benefited companies and investigates the efficiency in implementing the programs. The methodological approach includes analysis of economic data, review of specialized literature, bibliographic and jurisprudential research, pertinent to the theme. The results aim to provide a deeper understanding of the role of tax incentives in regional economic development, discuss the side effects, and contribute to the formulation of more effective public policies.

Keywords: Federative Pact; Inconstitutionality; Tax Incentives; Economic Analysis of Law; Goias; Economic Development, Fomentar, Produzir, PRÓGOIÁS.

INTRODUÇÃO

O estudo aqui proposto tem por objetivo discutir o manejo dos programas fiscais na ótica teórica do direito tributário e como de fato se comporta na prática, sob uma perspectiva crítica das garantias constitucionais. Partindo da premissa de que o texto constitucional, em seu Artigo nº 160, veda expressamente a qualquer ente que retenha o repasse dos recursos constitucionalmente elencados na repartição das receitas tributárias, o estudo se dispõe a discutir e investigar os impactos legais e econômicos dos programas de incentivos fiscais Fomentar, Produzir e PróGoiás no estado de Goiás, à luz da Constituição Federal. A análise econômica do direito oferece uma perspectiva crítica sobre como as leis e políticas públicas impactam a economia. No contexto dos incentivos fiscais, essa abordagem permite avaliar não apenas a eficácia dos programas, mas também os custos e benefícios associados.

O projeto se fundamenta na necessidade de compreender como esses programas, sob a alegação de inconstitucionalidade, afetam a economia local e a competitividade das empresas beneficiadas. A análise econômica do direito, no contexto dos incentivos fiscais, oferece uma perspectiva crítica sobre como as leis e políticas públicas impactam a economia, essa abordagem permite avaliar não apenas

a eficácia dos programas, mas também os custos e benefícios associados. A metodologia adotada envolve uma abordagem qualitativa, com a análise de dados secundários obtidos de fontes governamentais, estudos acadêmicos e jurisprudência relevante.

O Estado de Goiás implementou diversos programas de incentivos fiscais com o objetivo de desenvolver o crescimento econômico e atrair investimentos. Este artigo foca especificamente em três desses programas: Fomentar, Produzir e PRÓGOIÁS. Entretanto, esse facilitamento distribuído pelo Estado sobre os impostos, trouxe prejuízo aos Municípios que arcam com os custos de um acordo que sequer foram consultados previamente, tema que será aprofundado ao longo do presente artigo. Os principais problemas a serem abordados incluem os incentivos fiscais que são concedidos pelo Governo do Estado de Goiás, trazendo informações pertinentes em relação aos assuntos. a identificação dos critérios de inconstitucionalidade aplicados aos programas, a avaliação dos impactos econômicos decorrentes da suspensão ou modificação dos incentivos e a análise das possíveis alternativas para a promoção do desenvolvimento econômico regional sem infringir os preceitos constitucionais.

O referencial teórico deste estudo, que tem por finalidade apresentar conhecimentos importantes para nortear os resultados da pesquisa, baseia-se em conceitos de direito constitucional, economia regional e políticas públicas, proporcionando uma visão abrangente e interdisciplinar sobre o tema. Entre os principais autores utilizados estão: Anjo, Higor (2021), que discute os incentivos fiscais como instrumento do planejamento tributário no Estado de Goiás, oferecendo uma base sólida para entender a utilização desses incentivos no contexto estadual; Laurias, Nathalia (2017), que explora o papel dos incentivos fiscais no processo de estruturação industrial em Goiás, destacando a importância desses programas para o desenvolvimento econômico e industrial da região; Borges, Eduardo (2004), fornecendo uma perspectiva crítica sobre a eficácia e os desafios desses incentivos fiscais. O artigo se iniciará com um contexto histórico, e seguirá conceituando o subtítulo do artigo em questão, "PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS EM GOIÁS: FOMENTAR, PRODUZIR E PRÓGOIÁS", tanto no que tange os programas fiscais quanto a explicação de cada um desses, segmentado em tópicos aprofundados, além de abordar, por fim, o impacto desses benefícios.

1 – CONTEXTO HISTÓRICO

1.1 – CONTEXTO HISTORICO GLOBAL

A análise histórica apresentada no artigo oferece um cenário proveitoso para discutir a eficácia e os resultados das iniciativas fiscais, permitindo uma compreensão mais profunda da origem desse tipo de benefício, bem como das dinâmicas econômicas em Goiás.

As primeiras formas de incentivos fiscais na história surgiram em diversos contextos e épocas, com o objetivo de estimular a economia e promover o desenvolvimento social.

Na Antiguidade, os incentivos fiscais já eram utilizados como uma forma de promover o desenvolvimento. Na Idade Média, o sistema feudal também apresentava formas rudimentares de incentivo fiscal. Os senhores feudais, em troca de maior produtividade, podiam oferecer taxas reduzidas a agricultores que cultivassem terras específicas. Essa prática visava aumentar a produção agrícola e assegurar a subsistência das populações.

Com a Revolução Industrial no século XIX, muitos governos começaram a implementar incentivos fiscais de forma mais estruturada. Isenções e reduções de impostos passaram a ser oferecidas para atrair indústrias e fomentar a construção de infraestrutura, como ferrovias, essenciais para a modernização das economias. Nos Estados Unidos, durante a expansão para o oeste, o governo oferecia terras gratuitas e isenções fiscais para famílias que se estabelecessem e cultivassem novas áreas. Esse incentivo foi crucial para a expansão territorial e para o desenvolvimento agrícola do país.

Já no século XX, a Grande Depressão dos anos 1930, devido a quebra da bolsa de valores em 1929, trouxe uma nova perspectiva sobre a necessidade de incentivos fiscais. O governo dos Estados Unidos introduziu o *New Deal*, um conjunto de programas e políticas introduzido pelo presidente Franklin D. Roosevelt, que incluiu várias isenções fiscais e incentivos para estimular a economia. Essas medidas ajudaram a aliviar a carga tributária sobre empresas e indivíduos, incentivando o consumo e o investimento, a redução de impostos e a introdução de créditos fiscais

foram fundamentais para a recuperação econômica, permitindo que as empresas reinvestissem em suas operações e criassem novos empregos.

Após a Segunda Guerra Mundial, o cenário global exigiu novas estratégias de reconstrução. Planos como o Plano Marshall, oficialmente conhecido como Programa de Recuperação Europeia, incluíram incentivos fiscais para empresas que investissem em infraestrutura e indústrias em países devastados pela guerra, contribuindo para a recuperação econômica da Europa.

No Brasil, a ideia de incentivos fiscais começou a ganhar força no século XX, após a década de 1930, com a industrialização, o governo começou a implementar incentivos para atrair indústrias. No entanto, começaram a ser implementados de forma mais estruturada a partir das décadas de 1950 e 1970, durante esse período, o governo brasileiro buscava reduzir as desigualdades regionais e promover o crescimento econômico em áreas menos desenvolvidas. Já na década de 1980, os incentivos fiscais realmente ganharam destaque, com a crise econômica e a necessidade de diversificar a economia, esses incentivos se tornaram uma ferramenta importante para atrair investimentos para outras regiões do país, além do eixo Rio-São Paulo, onde se concentrava a economia na época.

Essas primeiras formas de incentivos fiscais foram fundamentais para moldar as políticas econômicas ao longo da história, refletindo as necessidades e desafios de cada época. A evolução desses mecanismos demonstra como a tributação pode ser utilizada como uma ferramenta poderosa para promover o desenvolvimento econômico em regiões ou setores específicos, tendo como premissa que, ao reduzir a carga tributária sobre empresas ou setores específicos, o governo pode promover o desenvolvimento econômico e a geração de empregos.

1.2 – CONTEXTO HISTORICO EM GOIÁS

De acordo com Machado (2004), a carga tributária do Brasil além de alta ela cresce cada dia mais, através de elevação ou de criação de novos tributos. Devido ao aumento, o governo tem buscado adotar ações por meio de incentivos fiscais para reduzir os impostos cobrados das empresas. O objetivo é adaptar-se à dinâmica dos incentivos fiscais e contribuir para a sociedade através da política pública, através da

renúncia fiscal, quando o governo deixa de arrecadar determinados impostos para fomentar projetos sociais.

Dito isso, no contexto histórico, o Estado de Goiás criou o Fundo de Expansão da Indústria e Comércio (FEINCOM), um programa com o objetivo de promover o desenvolvimento industrial e comercial no Estado. Este fundo oferecia incentivos fiscais e financeiros para atrair investimentos e fomentar a modernização das empresas locais, contribuindo para a diversificação econômica e a geração de empregos.

Em 1984, devido às carências desse fundo e às recentes demandas econômicas que surgiram ao longo dos anos, o FEINCOM foi substituído pelo Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (FOMENTAR), um programa mais abrangente que continuou a oferecer incentivos fiscais e financeiros, com objetivo principal de promover a industrialização do Estado, atraindo investimentos e incentivando a implantação e expansão de indústrias, se complementando e substituindo falhas do fundo anterior, FEINCOM.

Entretanto, o programa FOMENTAR também apresentou falhas e carências, obrigando o Estado a instituir um terceiro programa de incentivos, sendo esse chamado de Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás (PRODUZIR), criado em 2000, com o objetivo de continuar incentivando o desenvolvimento industrial no Estado, mas com uma estrutura e objetivos atualizados para melhor atender às necessidades econômicas e sociais, visando assim, o financiamento de parcela mensal do ICMS devido pelas empresas beneficiárias, tornando o custo da produção mais barato e os produtos mais competitivos no mercado.

Em seguida, ainda em busca de suprir as falhas existentes, surgiu, em 2020, um novo modelo de incentivos fiscais do Governo de Goiás, o Programa de Desenvolvimento Regional (PRÓGOIÁS), para substituir o PRODUZIR, de modo que esse visa desburocratizar e modernizar os incentivos fiscais no Estado, oferecendo maior segurança jurídica para as empresas.

2 - INCENTIVOS FISCAIS EM GOIÁS

Incentivos fiscais são medidas adotadas pelos governos para estimular determinadas atividades econômicas ou setores específicos no território nacional, por meio de benefícios e vantagens tributárias, podendo incluir isenções, reduções de alíquotas ou créditos tributários. São benefícios concedidos pelos órgãos federais, estaduais e municipais, com o intuito de reduzir a carga tributária das empresas, e aumentar o investimento das organizações, e com isso movimentar a economia e diminuir a sonegação fiscal.

De acordo com Wallace (2007), os estudos que melhor examinam as medidas de incentivo de cada região tendem a enfatizar a melhoria do bem-estar social e a instalação de empresas, que proporcionam vários benefícios, tais como a criação de novos postos de trabalho, a diversidade na produção, a atração de novos fornecedores, além de contribuir para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e incrementar a renda local.

2.1 - PROGRAMA FOMENTAR

O Estado de Goiás, aderindo a habitual prática dos Estados-membros de instituir programas de incentivos fiscais, através da lei estadual nº 9.489/1984, estabeleceu o “Fundo de Participação e Fomento a Industrialização do Estado de Goiás- FOMENTAR”. Este programa tinha o objetivo de incrementar a implantação e a expansão das indústrias para a promoção do desenvolvimento do Estado. (Goiás,1984)

O programa recebeu o status de incentivo financeiro para não se adequar às regras estabelecidas pela Lei Complementar Federal 24/75, o que aumentou a sua credibilidade e o tornou mais atraente.

Segundo Laurias (2017), na prática, nos termos do Decreto estadual n. 3.822, de 10 de julho de 1992, a sociedade empresária beneficiária do programa Fomentar era agraciada com o diferimento do pagamento dos 70% (setenta por cento) do ICMS devido (imposto novo), recolhendo-se, de imediato, apenas os restantes 30% (trinta por cento) do ICMS devido pelos estabelecimentos implantados e enquadrados no programa em decorrência de projetos de expansão e de redução de ociosidade, deveria adentrar os cofres públicos mês a mês, enquanto durasse o período de

usufruto dos benefícios concedidos. O resultado foi a aprovação de cerca de 1.122 projetos.

No entanto, a implementação do FOMENTAR não garantiu ao Estado um desempenho econômico superior ao dos demais Estados da região Centro-Oeste. A justificativa para esse evento poderia ser a insuficiência estrutural e limitada de Goiás para sustentar o desenvolvimento econômico. Uma outra justificativa poderia ser a ineficiência do Estado na execução de suas políticas de desenvolvimento regional, quando comparada a outros Estados.

Borges (2004, p. 32), destaca esses fatores:

Uma explicação para esse fenômeno pode estar no fato de que o dinamismo da economia local não depende apenas da concessão farta de incentivos fiscais, mas, também, da existência de uma infra-estrutura básica adequada, como boas estradas, energia elétrica suficiente, nível de instrução elevado, mão-de-obra qualificada, localização estratégica, abundância de matérias-primas, tamanho do mercado consumidor e nível de renda da população. Outra explicação, é que talvez os outros Estados da região tenham sido mais eficazes na implementação de suas políticas de desenvolvimento regional, incluindo aí a concessão de incentivos fiscais.

A lei estadual nº 13.591, de 18 de janeiro de 2000, extinguiu o programa FOMENTAR, substituindo por um programa similar chamado PRODUZIR. O regulamento do programa FOMENTAR, que inicialmente foi estabelecido pelo Decreto Estadual nº 3.503, de 08 de agosto de 1990, foi posteriormente revogado pelo Decreto Estadual nº 3.822, de 10 de julho de 1992, que também foi revogado pelo Decreto estadual nº 5.265, de 31 de dezembro de 2000, que passou a regulamentar o programa substituto, o PRODUZIR. A experiência obtida com o FOMENTAR possibilitou Goiás criar um novo Programa de atração de investimentos, o PRODUZIR. Com a edição da Lei nº 16.285, de 30 de junho de 2008, foi possibilitado às empresas beneficiárias do programa FOMENTAR migrar para o PRODUZIR, bem como as mesmas poderão reformular seus projetos dentro do FOMENTAR.

2.2 - PROGRAMA PRODUZIR

Posteriormente, após diversas alterações, sobreveio a lei estadual 13.591/2000 constituindo o “Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás- PRODUZIR” bem

como o “Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais-FUNPRODUZIR”. (GOIÁS, 2000)

A criação do PRODUZIR, tendo como objetivo incentivar a implantação, expansão ou revitalização de indústrias no Estado. O programa visa estimular investimentos, promover a renovação tecnológica e aumentar a competitividade das empresas, com ênfase na geração de emprego, renda e na redução das desigualdades sociais e regionais, e o FUNPRODUZIR para financiar projetos e ações que sejam de interesse para o desenvolvimento pautado no PRODUZIR.

Os benefícios em questão além de beneficiar as grandes empresas ainda conta com as empresas enquadradas no Microproduzir para indústrias enquadradas no Regime Simplificado de Recolhimento dos Tributos Federais, o que corresponde a uma receita anual de até R\$ 1.200.000,00, e ainda as empresas enquadradas no Teleproduzir, que devem atuar predominantemente no setor de telecomunicações.

De acordo com sua legislação, esse programa proporciona uma redução do custo de produção da empresa, através do financiamento de até 73% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devido mensalmente pela beneficiária, no período de 15 anos. O beneficiado tem carência de 1 ano e desconto no abatimento da dívida, com juros de 0,2% ao mês (2,4% ao ano), sem incidência da correção monetária, sendo o desconto de 30% (trinta por cento) a 100% (cem por cento), dependendo da prioridade do projeto, concedido no momento da liquidação dos valores utilizados nos últimos 12 meses. Já as empresas enquadradas no Microproduzir, o financiamento é de 90% (noventa por cento) do ICMS pago mensalmente, podendo chegar até 98% (noventa e oito por cento) para aquelas que se localizem no Oeste e Nordeste Goiano, e as empresas enquadradas no Teleproduzir, o financiamento é de até 54,75% (cinquenta e quatro inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) do ICMS pago, que exceder a média de recolhimento dos últimos 12 meses, contados da assinatura do Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) com a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás. (GOIÁS, 2000)

Entretando, com os avanços ao longo do tempo e lacunas a serem preenchidas, o programa PRODUZIR já não se adequava mais as situações necessárias, tendo de ser substituído, em 2020, pelo Programa de Desenvolvimento Regional - PRÓGOIÁS.

2.3 - PROGRAMA PRÓGOIÁS

O novo modelo de incentivos fiscais do Governo de Goiás, o PróGoiás - Programa de Desenvolvimento Regional, tem como meta desburocratizar a concessão de benefícios fiscais para o setor industrial e garantir segurança jurídica e impessoalidade. Constitui-se por um programa de incentivos fiscais criado, em 2020, para substituir os programas Fomentar e Produzir, e promover o desenvolvimento industrial e regional até 2032. (GOIÁS, 2020)

O oferece uma redução significativa no ICMS para as empresas participantes. A alíquota inicial para o pagamento do Fundo de Proteção Social do Estado (Protege) é de 10%, decrescendo gradativamente até 6% a partir do 25º mês de enquadramento no programa. (GOIÁS, 2020)

O PróGoiás oferece crédito outorgado, sem financiamento. Os investimentos previstos no programa devem ser de valor correspondente, no mínimo, ao percentual de 15% do montante do crédito outorgado previsto no artigo 4º da Lei 20.787, estimado para os primeiros 36 meses de fruição do benefício. Podem ser beneficiários os estabelecimentos que exerçam atividades industriais no Estado, interessados em realizar investimentos para implantação, ampliação e revitalização de estabelecimento industrial. E, os atuais beneficiários dos programas FOMENTAR e PRODUZIR. (GOIÁS, 2020)

O PróGoiás representa uma evolução significativa na política de incentivos fiscais de Goiás, alinhando-se às melhores práticas internacionais e promovendo um ambiente mais favorável para o desenvolvimento econômico.

3 - IMPACTOS DOS PROGRAMAS

3.1 A RESPONSABILIDADE FISCAL APLICADA NO CONTEXTO DOS INCENTIVOS DE ICMS

No contexto da responsabilidade orçamentária-financeira, os incentivos fiscais em estudo devem ser analisados a partir da ideia de gasto tributário (BEVILACQUA,

2013, p. 175), compreendido como gastos indiretos assumidos pelo ente político para se concretizar objetivos econômicos e sociais, recorrendo, para tanto, ao sistema de arrecadação de tributos.

A diferença dos gastos tributários consiste no fato de atuarem sobre as receitas públicas, e não sobre as despesas, distinguindo-se, assim, dos gastos públicos diretos. Desse modo, manifestam-se como as duas características prioritárias dos incentivos fiscais enquanto gastos indiretos: o desvio do sistema tributário como referência e a possibilidade de substituição por gasto público direto.

A consequência de tal percepção consiste no fato de que sobre o gasto indireto, tendo em vista as consequências financeiro-orçamentárias para o ente político, deve incidir o regime jurídico previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial no que se refere às disposições previstas em seu artigo 14, Lei Complementar nº 101/2000, estabelece normas específicas para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios fiscais que resultem em renúncia de receita.

Nesse sentido, o presente artigo pondera que os programas Fomentar, Produzir e PróGoiás apresentam a característica de se processar mediante relação jurídica de natureza financeiro-creditícia. Os programas supramencionados autorizam a outorga pelo Estado de Goiás da dispensa do pagamento parcial do ICMS devido pelas empresas aderentes aos programas. Com isso, o Estado repassa ao município apenas 30% da sua parcela constitucional do ICMS decorrente da adesão ao FOMENTAR e 27% da parcela do ICMS do PRODUZIR, e quanto ao PróGoiás há uma redução no percentual de uma parte significativa para o pagamento do Fundo de Proteção Social do Estado (Protege). Visto isso, conclui-se que, em vez de repassar a totalidade da parcela do ICMS aos municípios, o Estado retém uma parte maior para compensar os incentivos fiscais concedidos às empresas participantes do programa.

3.2 - INCONSTITUCIONALIDADE DOS BENEFÍCIOS FICAIS FOMENTAR/PRODUZIR/PRÓGOIÁS.

Inicialmente, é imperioso destacar que, o STF decidiu que, a parcela do ICMS devida aos municípios não pode ser retida pelo estado sob o pretexto de concessão de incentivos fiscais, pois isso viola a autonomia financeira dos municípios e a

repartição constitucional de receitas. O Tema 42 do Supremo Tribunal Federal (STF), que trata da retenção de parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, em razão da concessão de incentivos fiscais pelo estado-membro, foi julgado em 18 de junho de 2008 e, decidido, por unanimidade, que a retenção da parcela do ICMS devida aos municípios, sob o pretexto de concessão de incentivos fiscais, é inconstitucional. A tese firmada é que essa retenção configura uma interferência indevida do estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.

Entretanto, no caso dos programas FOMENTAR e PRODUZIR do Estado de Goiás, o STF aplicou o Tema 653 no lugar do Tema 42, assim considera que os benefícios fiscais concedidos antes da arrecadação do ICMS não configuram retenção indevida, pois não há receita efetivamente arrecadada a ser partilhada. (STF, 2021) O que ainda deve ser discutido, visto que, o julgamento do Tema 42 pelo STF criou um precedente importante que deve ser respeitado, sendo que a decisão unânime do Tribunal reforça a inconstitucionalidade da retenção de ICMS, e assim garante a segurança jurídica e a estabilidade das relações federativas, evitando interpretações divergentes que possam prejudicar os municípios.

Além disso, a própria Constituição Federal estabelece que a arrecadação do ICMS deve ser partilhada entre estados e municípios, sendo que qualquer incentivo fiscal que reduza a base de cálculo do ICMS antes da arrecadação efetiva viola essa regra.. Assim, preconiza o artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal que:

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.

A retenção de receitas de ICMS, mesmo que justificada por incentivos fiscais, configura uma interferência indevida do Estado na autonomia financeira dos municípios.

Ao analisar a distribuição de competências tributárias na Constituição Federal de 1988, elencadas nos artigos 145 a 165, fica evidente a existência de uma grande desproporcionalidade em relação aquelas pertencentes à União, detentora da maioria delas, para com os Estados-membros e sucessivamente para com os Municípios, sendo estes os maiores prejudicados com esta distribuição.

Dessa forma, com o intuito de atenuar esta assimetria, a Carta Magna estabeleceu o sistema de repartição de receitas tributárias, consistente na determinação de que a receita de determinado tributo arrecadado fosse repartida entre o ente arrecadador e os demais entes.

Porém com a instauração dos programas de incentivos fiscais do Estado, conclui-se que este vem dispondo de um valor que não lhe pertence, sendo de direito subjetivo dos Municípios o repasse de 25% do ICMS arrecadado pelo ente estadual. A norma Constitucional não deixa margem para discricionariedade do Estado, sendo que seu repasse ao ente municipal é obrigatório e não pode ser negado pelo Estado.

Ainda é cediço destacar que, em alusão a matéria em comento, a Constituição Federal veda expressamente a qualquer ente que retenha o repasse dos recursos constitucionalmente elencados na repartição das receitas tributárias. Assim, o ato de retenção do repasse da cota parte de ICMS pertencente ao Município Requerente, é prática contrária ao que é disposto na Carta Magna, portanto inconstitucional, conforme disposto no o artigo 160:

Art.160 - É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta Seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Tal prática, por óbvio, causou e vem causando verdadeiro e ilegal desequilíbrio e prejuízo aos Municípios.

Nesse contexto, da análise da referida norma constitucional, percebe-se que o legislador, objetivando assegurar a participação dos Municípios na receita auferida pelos Estados-membros com a arrecadação do ICMS, estabeleceu que 25% do produto desta arrecadação devem ser repassados aos Municípios, ou seja, este montante nos termos da Lei Maior, pertence de pleno direito à municipalidade, entretanto com os programas de incentivos fiscais, o Estado diminui a base de cálculo do ICMS para que se torne atrativas para as empresas, sendo assim, o valor cheio do repasse ao Município não ocorre de fato. Isto porque, como exposto, os Municípios brasileiros são os maiores prejudicados com a forma de distribuição da competência tributária atualmente implementada na nossa Constituição.

Cumprido destacar que um dos pilares mais fundamentais do Estado federativo é a repartição de receitas tributárias entre os entes da Federação, o famigerado

princípio do pacto federativo. E neste sentido, a repartição do ICMS se enquadra como regra fundamental para a preservação deste princípio.

A sistemática de repartição das receitas provenientes do ICMS, portanto é fundamental para que o Município alcance efetivamente a sua autonomia financeira e conseqüentemente, sua autonomia política, uma vez que o ente terá a capacidade para exercer todas as atribuições que lhe foram designadas.

Com efeito, é cediço destacar que os Municípios possuem indubitavelmente o direito subjetivo de exigir dos Estados a sua cota de participação, conforme estabelecido pela Carta Magna, no produto da receita da arrecadação do ICMS. Como direito constitucional que é, o Município faz jus ao recebimento em relação ao total da arrecadação efetiva do Estado, ou seja, o valor a ser repassado será calculado sobre os valores que ingressaram nos cofres estaduais.

Ocorre que, os Estados da Federação, como prática corriqueira, realizam a instituição de programas de incentivos fiscais visando atrair investimentos financeiros para ampliação de parques industriais ou ampliação de empresas, bem como a geração de empregos para suas respectivas regiões. Esses incentivos fiscais se amoldam na dispensa, integral ou parcial, do Imposto Estadual de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

A renúncia dos Estados de parcela da arrecadação da receita do ICMS advinda desses Programas de Incentivos fiscais, atinge indiretamente as receitas dos Municípios, tendo em vista serem detentores de uma parcela significativa da arrecadação deste imposto conforme supramencionado.

É cediço destacar que há legítima arrecadação do Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no caso em apreço, uma vez que foi consumado o seu fato gerador bem como a prévia constituição do crédito tributário nas receitas do Estado, uma vez que após o regular procedimento de constituição do crédito é que ocorre a concessão do empréstimo da cota legal do ICMS. Porquanto é indiscutível a efetiva arrecadação do referido imposto, tendo em vista que o Estado não poderia emprestar/financiar aquilo que não tem.

Portanto, a inconstitucionalidade pode ser discutida se os incentivos fiscais resultarem em uma arrecadação menor do que a devida, prejudicando os municípios que dependem dessa receita. A questão central é garantir que os municípios recebam a parcela correta da arrecadação efetiva, conforme determinado pela Constituição.

CONCLUSÃO

A análise dos programas Fomentar Produzir e PróGoiás revela a complexidade e a relevância dos incentivos fiscais no contexto da responsabilidade orçamentária-financeira, analisados do preâmbulo jurídico. Ao caracterizar esses incentivos como gastos tributários, é possível perceber que, embora operem como medidas de estímulo à produção e ao desenvolvimento econômico, também impõem desafios significativos à saúde fiscal do Estado de Goiás. A concessão de benefícios fiscais, mediante empréstimos e financiamentos do ICMS, traz à tona questões sobre a renúncia de receitas e a necessidade de observância das normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, a inconstitucionalidade dos benefícios fiscais em questão se torna evidente ao se considerar que os recursos envolvidos são, de fato, arrecadados integralmente pelo Estado. Essa prática pode levantar questionamentos sobre a legitimidade e a efetividade desses programas, especialmente quando o repasse aos municípios é reduzido em decorrência das dispensas fiscais.

Em suma, é fundamental que os gestores públicos e as instâncias legislativas revisitem a estrutura e a implementação desses programas, assegurando que os incentivos fiscais não comprometam a sustentabilidade financeira do Estado e a equidade entre os entes federativos. Podendo serem analisadas propostas de melhoria para melhor avaliar e ponderar sobre os dois lados, tanto sobre os incentivos e crescimento econômico e estrutural do Estado, quanto para amortecer o prejuízo econômico dos Municípios demonstrado ao longo desse artigo, como a implementação de avaliações contínuas, de modo a instituir um sistema de avaliação periódica dos programas, com indicadores claros de desempenho e impacto econômico e social, permitindo ajustes em tempo real e maior transparência na aplicação dos recursos, poderia ainda o Estado estabelecer critérios de concessão mais rigorosos para a concessão de benefícios, de modo que não impacte demasiadamente a redução da base de cálculo do ICMS, priorizando empresas que demonstrem compromisso com práticas sustentáveis e a geração de empregos de qualidade.

Por fim, conclui-se que a busca por um equilíbrio entre o estímulo ao desenvolvimento econômico e a responsabilidade fiscal deve ser uma prioridade nas políticas públicas, garantindo que os objetivos sociais e econômicos sejam alcançados sem sacrificar a integridade financeira dos Municípios.

REFERÊNCIAS

ANJO, Higor. Incentivo Fiscal no Estado de Goiás: Comparativo entre os Programas Fomentar, Produzir e PróGoiás, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/2841/1/TCC%20FINAL%20HIGOR%20CARDOSO.pdf>. Acesso em: 15/10/2024

BEVILACQUA, Lucas. Incentivos Fiscais de ICMS e Desenvolvimento Regional, 2013. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/66388/STJ00096519.pdf>. Acesso em: 04/09/2024.

BORGES, Eduardo Batista in CASTRO, J. D. B. (Org.). Ensaios sobre economia regional Goiana. Goiânia: UEG, 2004. Acesso em: 04/09/2024.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988. Artigo 158

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988. Artigo 160.

GOIÁS, Fomentar - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação, 2024. Disponível em: <https://goias.gov.br/inovacao/fomentar/>. Acesso em: 04/09/2024.

GOIÁS, Fundo de Participação e Fomento à Industrialização FOMENTAR, 2023. <https://goias.gov.br/administracao/fundo-de-participacao-e-fomento-a-industrializacao-fomentar/>. Acesso em: 04/09/2024.

GOIÁS, Lei Nº 11.180 DE 19/04/1990. Fundo de Participação e Fomento do Estado de Goiás (FOMENTAR).

GOIÁS, Lei Nº 13.591/2000. Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás-PRODUZIR.

LAURIAS, Nathalia. O papel dos incentivos fiscais no processo de estruturação industrial em Goiás, 2017. Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/economia/article/download/8377/5860>. Acesso em: 15/10/2024.

LISBÔA, MATHEUS. Incentivos fiscais no Estado de Goiás: t ene divisão entre política pública eficiente e renúncia fiscal nos programas Produzir e Fomentar, 2022. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/teserver/api/core/bitstreams/8fc152a3-ba05-4a61-a429-12025d4a7e75/content>. Acesso em: 15/10/2024.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SILVA, MANUEL. Incentivos Fiscais como Instrumento do Planejamento Tributário no Estado de Goiás, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83878/193466.pdf;sequence=1>. Acesso em: 15/10/2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021. Tema 653. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=9586636>. Acesso em: 24/10/2024.

WALLACE, Sally. Local Economic Competition under US Fiscal Federalism, In Land Policies and Fiscal Decentralization, Cambridge, MA, 2007.