

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA - UNIALFA
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

Fábio Henrique dos Reis Gadelha

**OS BENEFÍCIOS FISCAIS DO ESTADO DE GOIÁS E A CONTROVÉRSIA JURÍDICA
EM RELAÇÃO ÀS COTAS MUNICIPAIS A LUZ DA ORDEM ECONÔMICA**

GOIÂNIA, 2025

CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA - UNIALFA
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

Fábio Henrique dos Reis Gadelha

**OS BENEFÍCIOS FISCAIS DO ESTADO DE GOIÁS E A CONTROVÉRSIA JURÍDICA
EM RELAÇÃO ÀS COTAS MUNICIPAIS A LUZ DA ORDEM ECONÔMICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*
em Direito Constitucional Econômico, do Centro Universitário Alves
Faria – UNIALFA como requisito para obtenção do título de Mestre,
sob a orientação do Prof. Dr. Túlio Augusto Tayano Afonso

Mestrando: Fábio Henrique dos Reis Gadelha

Orientador: Prof. Dr. Túlio Augusto Tayano Afonso

Linha de pesquisa: Desenvolvimento Econômico e Princípios Constitucionais da Ordem Econômica

GOIÂNIA, 2025

Catálogo na fonte: biblioteca UNIALFA

G124b

Gadelha, Fábio Henrique dos Reis.

Os benefícios fiscais do estado de Goiás e a controvérsia jurídica em relação às cotas municipais a luz da ordem econômica. / Fábio Henrique dos Reis Gadelha. – 2025.

091 f.: il. 30cm.

Orientador: Prof. Dr Túlio Augusto Tayano Afonso.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2025.

1. Ordem econômica. 2 Fomento empresarial. 3. Federalismo fiscal. 4. Desenvolvimento econômico. I. Afonso, Túlio Augusto Tayano. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 338.23:336.22(817.3)

A Deus, fonte de força e inspiração em todos os momentos desta caminhada.

À minha esposa, companheira incansável, pelo amor, paciência e apoio nos dias e noites em que precisei me ausentar.

Às minhas filhas queridas, que dão sentido à minha vida: à mais velha, de 8 anos, pela compreensão e carinho, e à pequena, ainda bebê, cuja ternura renovou minhas energias a cada sorriso.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder forças nos momentos de fraqueza, iluminar meu caminho com sabedoria e sustentar a minha fé para que esta jornada fosse concluída com perseverança.

À minha esposa, pela paciência, amor e compreensão diante das ausências impostas pelo trabalho e pelos estudos, sendo sempre apoio e refúgio em todos os dias. Às minhas filhas, que representam o sentido maior da minha vida: a mais velha, com sua ternura e compreensão, e a pequena, cujo sorriso renovou minhas energias nas horas de cansaço.

Aos professores do curso de mestrado, pela dedicação e pelas aulas instigantes que ampliaram horizontes e despertaram reflexões fundamentais para a construção deste trabalho. Ao orientador, pelo acompanhamento firme, pelas orientações precisas e pela confiança depositada em minha capacidade de pesquisa.

Por fim, registro minha gratidão a todos que, de alguma forma, contribuíram para que este percurso fosse possível. Cada gesto de incentivo foi essencial para que esta conquista se tornasse realidade, marcando não apenas minha trajetória acadêmica, mas também pessoal e profissional.

RESUMO

O presente trabalho analisa os reflexos jurídicos e econômicos da concessão de benefícios fiscais pelo Estado de Goiás, com especial atenção à controvérsia envolvendo o repasse da cota-parte do ICMS aos municípios goianos, sob a ótica da ordem econômica constitucional. A pesquisa discute o aparente conflito entre a função estatal de promover o desenvolvimento econômico, prevista no art. 174 da Constituição Federal, e a necessidade de observância da repartição constitucional de receitas tributárias entre os entes federativos, conforme estabelecem os arts. 158 e 159 da Carta Magna. A investigação concentra-se na forma como os programas estaduais de fomento impactam a partilha do ICMS e os princípios constitucionais que estruturam a ordem econômica, considerando o pacto federativo, a autonomia municipal e os limites da intervenção estatal na economia. A metodologia adotada é qualitativa e documental, fundamentada na análise da legislação vigente, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de dados oficiais sobre os efeitos econômicos e financeiros desses incentivos nos municípios goianos. O estudo busca contribuir para o debate acerca do papel dos incentivos fiscais no desenvolvimento regional, destacando os desafios e limites à efetivação de um federalismo fiscal cooperativo e de uma ordem econômica harmônica, em conformidade com os ditames constitucionais.

Palavras-chave: Ordem econômica constitucional. Federalismo fiscal. ICMS. Desenvolvimento econômico. Princípios constitucionais da ordem econômica. Políticas de fomento empresarial. Cota-parte municipal. Benefícios fiscais.

Abstract

This dissertation analyzes the legal and economic effects of tax incentives granted by the State of Goiás, with particular emphasis on the controversy surrounding the transfer of the municipalities' share of the ICMS, under the perspective of the constitutional economic order. The study discusses the apparent conflict between the State's role in promoting economic development, as set forth in Article 174 of the Federal Constitution, and the constitutional requirement of tax revenue sharing among federative entities, as provided in Articles 158 and 159 of the Constitution. The research focuses on how state-level incentive programs affect ICMS distribution and the constitutional principles that shape the economic order, considering the federal pact, municipal autonomy, and the limits of state intervention in the economy. The methodology adopted is qualitative and documentary, based on the analysis of current legislation, Supreme Federal Court case law, and official data regarding the economic and financial impacts of such incentives on municipalities in Goiás. This study aims to contribute to the debate on the role of tax incentives in regional development, highlighting the challenges and limits to the implementation of a cooperative fiscal federalism and a balanced economic order, in line with constitutional provisions.

Keywords: Constitutional Economic Order. Fiscal Federalism. ICMS. Economic Development. Constitutional Principles of the Economic Order. Business Development Policies. Municipal Share. Tax Incentives.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- **ADCT** - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- **CF/88** – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- **CNM** – Confederação Nacional de Municípios
- **CTE-GO** – Código Tributário do Estado de Goiás
- **CTN** – Código Tributário Nacional
- **EC** – Emenda Constitucional
- **ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- **IMB** – Instituto Mauro Borges
- **IPI** – Imposto sobre Produtos Industrializados
- **IR** – Imposto de Renda
- **ISS** – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
- **LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)
- **PIB** – Produto Interno Bruto
- **FOMENTAR** - Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás
- **PRODUZIR** - Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás
- **PROGOIÁS** – Programa de Desenvolvimento Socioeconômico e Industrial de Goiás
- **PROTEGE** – Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (Protege Goiás)
- **MICROPRODUZIR** – Programa de Incentivo a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
- **STF** – Supremo Tribunal Federal
- **TJGO** – Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
- **UNIALFA** – Centro Universitário Alves Faria

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E O FEDERALISMO FISCAL

- 1.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA
- 1.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS
- 1.3 O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE REGULADOR E FOMENTADOR
- 1.4 EVOLUÇÃO DO ESTADO FEDERAL E O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL
- 1.5 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DO ICMS
- 1.6 EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA

2 PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO ESTADO DE GOIÁS

- 2.1 PRINCIPAIS PROGRAMAS DE FOMENTO EM GOIÁS
- 2.2 INSTRUMENTOS DE INCENTIVO NO ICMS
 - 2.2.1 RENÚNCIA DE RECEITA (OU FISCAL)
 - 2.2.2 BENEFÍCIOS FISCAIS
 - 2.2.3 ISENÇÃO
 - 2.2.4 DIFERIMENTO
 - 2.2.5 REDUÇÃO TRIBUTÁRIA
 - 2.2.6 CRÉDITO OUTORGADO

3 COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL DOS INCENTIVOS FISCAIS GOIANOS À LUZ DA ORDEM ECONÔMICA E DO FEDERALISMO FISCAL

- 3.1 ABORDAGEM JURÍDICA SOBRE A DISCUSSÃO ENVOLVENDO OS PROGRAMAS DE FOMENTO DO ESTADO DE GOIÁS
- 3.2 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS - RESULTADOS ECONÔMICO-SOCIAIS DOS PROGRAMAS DE FOMENTO DO ESTADO DE GOIÁS
 - 3.2.1 A EVOLUÇÃO DO PIB DE GOIÁS NO CENÁRIO NACIONAL
 - 3.2.2 OS EFEITOS DOS PROGRAMAS FOMENTAR E PRODUZIR NA ECONOMIA GOIANA
 - 3.2.3 OS EFEITOS JÁ VERIFICÁVEIS DO PROGRAMA PROGOIAS
 - 3.2.4 OS EFEITOS DO SUBPROGRAMA MICROPRODUZIR

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

O Estado de Goiás, nas últimas décadas, instituiu programas de fomento vinculados ao ICMS com o propósito de atrair investimentos, gerar empregos e diversificar a economia, no entanto, as referidas medidas acarretam efeitos colaterais importantes, capazes de deslocar atividades econômicas entre setores e regiões, gerar desigualdades entre agentes econômicos e alterar a base de cálculo do ICMS utilizada para definir a cota-parte dos municípios, o que provoca tensões na justiça federativa dos repasses e demanda compatibilidade com os princípios da ordem econômica e com os instrumentos de coordenação federativa.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS é tributo de competência dos estados e do Distrito Federal, cujas receitas são compartilhadas com os municípios, nos termos da Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 158, inciso IV, estabelece a destinação de 25% da arrecadação do imposto aos entes municipais, a título de cota-parte.

Essa forma de repartição de receitas acabou, ao longo do tempo, estimulando disputas entre os entes federativos, que passaram a competir pela atração de atividades econômicas como estratégia para ampliar sua participação na arrecadação do ICMS, dinâmica que se consolidou no fenômeno conhecido como guerra fiscal, marcado pela concessão de benefícios fiscais pelos estados com o objetivo de atrair investimentos e expandir suas bases arrecadatórias, mas que, ao mesmo tempo, passou a tensionar o equilíbrio federativo e a própria repartição constitucional das receitas, tema que há anos ocupa lugar central no debate doutrinário e jurisprudencial.

Foi exatamente nesse panorama que surgiram embates políticos e jurídicos envolvendo programas de incentivos fiscais, por meio dos quais os entes federativos, ao buscarem estimular setores de suas economias, acabam, por vezes, interferindo na esfera jurídica de outros entes, temática que será analisada ao longo deste trabalho.

Verifica-se, à vista desse quadro, uma tensão entre institutos constitucionais centrais para a organização econômica e jurídica do país, pois, de um lado, está o sistema tributário e orçamentário nacional, como expressão do pacto federativo, que envolve a repartição de receitas tributárias e a busca por equilíbrio entre os entes federados, e, de outro, a ordem econômica e financeira, orientada por princípios constitucionais voltados à promoção

do desenvolvimento, da livre iniciativa e da redução das desigualdades, o que exige constante harmonização entre esses dois planos normativos.

É nessa conjuntura que os programas de fomento se inserem, impulsionando o Estado, no exercício da regulação, do planejamento e do incentivo (programas de fomento), a observância de padrões de compatibilidade com a livre iniciativa, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a preservação do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais, com propósito de promover o desenvolvimento socioeconômico em balizas legítimas e sustentáveis.

Assim, os incentivos fiscais se apresentam como instrumentos legítimos de indução econômica (art. 170; 174 da CF), mas sua validade depende de um desenho normativo que maximize os benefícios públicos e minimize as distorções concorrenciais e federativas, especialmente no que se refere à repartição de receitas prevista nos artigos 158 e 159 da Constituição, pois políticas dessa natureza não podem ser avaliadas apenas sob o prisma formal de sua edição, exigindo análise material em face dos objetivos constitucionais da ordem econômica.

A presente dissertação adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, orientada pelo método hipotético-dedutivo, com vertente dogmático-analítica, para examinar a compatibilidade constitucional dos benefícios fiscais vinculados ao ICMS em Goiás e seus reflexos sobre a repartição da cota-parte municipal.

Parte-se do problema de pesquisa e da formulação de hipóteses, das quais se extraem consequências jurídicas passíveis de verificação mediante a análise de dados empíricos, examinados à luz do quadro normativo aplicável, da legislação infraconstitucional pertinente e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, bem como de julgados correlatos do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, na medida em que contribuam para delimitar o alcance do tema e evidenciar sua evolução interpretativa.

O percurso metodológico inclui o levantamento, seleção e sistematização de referências doutrinárias e produção acadêmica sobre ordem econômica, federalismo fiscal e incentivos fiscais, bem como o exame de documentos e registros oficiais que auxiliem a compreensão dos impactos econômicos e financeiros sobre os municípios, com organização do material por meio de fichamentos, leitura crítica e análise comparativa dos argumentos.

A interpretação dos dados e dos documentos será conduzida de modo a preservar coerência interna entre premissas, hipóteses e conclusões, com redação revisada para

assegurar precisão conceitual, clareza argumentativa e adequada articulação entre as fontes utilizadas.

A elaboração desta dissertação justifica-se, primordialmente, pela relevância social e jurídica evidenciada pelo elevado grau de judicialização envolvendo municípios goianos e o Estado de Goiás, tendo como núcleo da controvérsia a retenção de parcela da cota-parte do ICMS prevista no art. 158, IV, da Constituição Federal em razão da implementação de programas de fomento, circunstância que, por longo período, gerou insegurança jurídica e decisões conflitantes no âmbito do TJGO, do STJ e do STF, especialmente em decorrência da oscilação interpretativa entre os paradigmas fixados nos Temas 42 e 653 da repercussão geral, culminando no enfrentamento da matéria pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.172.

Diante dessa trajetória jurisprudencial e dos efeitos concretos desses programas nas receitas municipais, o trabalho busca avaliar se tais incentivos estaduais, estruturados em mecanismos de diferimento ou postergação do ICMS, permanecem compatíveis com os princípios da ordem econômica e com o pacto federativo ou se, apesar do entendimento firmado pelo STF, ainda produzem efeitos materiais capazes de comprometer a repartição ideal constitucional de receitas.

Tendo como base essas premissas, esta dissertação se insere na linha de pesquisa Desenvolvimento Econômico e Princípios Constitucionais da Ordem Econômica do Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional Econômico do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) e se orienta pela seguinte problemática: em que medida os incentivos fiscais concedidos pelo Estado de Goiás, estruturados em mecanismos de diferimento ou postergação do ICMS, compatibilizam-se com os princípios constitucionais da ordem econômica e com o modelo federativo de repartição de receitas previsto nos arts. 158 e 159 da Constituição?

O trabalho se pautará em duas hipóteses provisórias a serem testadas: A primeira hipótese sustenta que os incentivos fiscais estruturados por diferimento, como os programas FOMENTAR, PRODUZIR e PROGOIAS, preservam sua constitucionalidade formal frente ao art. 158, IV, da CF, na medida em que a exigência do repasse apenas no efetivo ingresso harmoniza o dever estatal de fomento com a autonomia financeira municipal, ainda que sob condições materiais desafiadoras. A segunda hipótese propõe que, a despeito da postergação dos repasses da cota-parte aos municípios sob o argumento de impacto negativo significativo

em suas receitas, é compensada pelos benefícios diretos e indiretos provenientes dos programas de fomento.

O objetivo geral desta dissertação é analisar o pacto federativo brasileiro, com foco na distribuição das receitas do ICMS entre Estado e municípios, avaliando se os benefícios fiscais concedidos pelo Estado de Goiás, em especial os programas FOMENTAR,

PRODUZIR e PROGOIAS, estruturados em mecanismos de diferimento ou postergação do imposto, compatibilizam-se com a repartição constitucional prevista no art. 158, IV, da Constituição Federal, em consonância com a legislação de regência e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Os objetivos específicos condensam-se nos seguintes pontos: delimitar o alcance constitucional do pacto federativo na repartição do ICMS, mediante o exame do art. 158, IV, em diálogo com os princípios da ordem econômica previstos no art. 170 e com o papel de fomento atribuído ao Estado pelo art. 174 da Constituição Federal; analisar a distribuição das receitas tributárias a partir de sua evolução legislativa e jurisprudencial, com especial destaque para os programas FOMENTAR, PRODUZIR e PROGOIAS, e para os Temas 42, 653 e 1.172 do Supremo Tribunal Federal; e, por fim, avaliar a compatibilidade constitucional dos incentivos fiscais goianos com base em dados empíricos relativos aos efeitos financeiros sobre os municípios, à geração de empregos, à evolução do Produto Interno Bruto e à redução das desigualdades sociais.

O presente trabalho desenvolve-se em três capítulos. O primeiro capítulo dedica-se ao exame da ordem econômica constitucional em diálogo com o federalismo fiscal, abordando os fundamentos constitucionais da atividade econômica, os princípios que a informam, o papel do Estado como agente regulador e fomentador e a estrutura da repartição constitucional do ICMS, com destaque para seus reflexos sobre a autonomia financeira dos municípios. O segundo capítulo analisa os programas de benefícios fiscais instituídos pelo Estado de Goiás, descrevendo sua base normativa, os instrumentos de incentivo vinculados ao ICMS e a lógica jurídica do fomento, especialmente nos programas FOMENTAR, PRODUZIR e PROGOIAS. O terceiro capítulo concentra-se na compatibilidade constitucional desses incentivos à luz da ordem econômica e do federalismo fiscal, examinando a controvérsia jurisprudencial enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.172 e, em seguida, apresentando evidências empíricas relativas aos efeitos

econômicos e financeiros dos programas de fomento, notadamente a evolução do PIB goiano, a geração de empregos e os impactos sobre as receitas municipais.

O eixo central da análise consistirá na interpretação sistemática do art. 170 da Constituição Federal em diálogo com o art. 158, IV, examinando-se a compatibilidade entre o dever-ser constitucional e a conformação normativa adotada pelo Estado de Goiás. Nesse contexto, será analisado o desenho jurídico dos programas FOMENTAR (Lei nº 9.489/1984), PRODUZIR (Lei nº 13.591/2000), e do PROGOIAS (Lei nº 20.787/2020) à luz da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, com especial destaque para a tese fixada no Tema 1.172. De forma complementar, a pesquisa documental abrangerá relatórios de impacto econômico e dados fiscais oficiais, com o objetivo de testar as hipóteses formuladas quanto à eventual existência de desequilíbrio material no pacto federativo, para além da mera validação jurídico-formal dos incentivos fiscais examinados.

Espera-se, ao final, verificar se os programas goianos de fomento vinculados ao ICMS, em especial o FOMENTAR, o PRODUZIR e o PROGOIAS, efetivamente respeitam o pacto federativo e os princípios da ordem econômica ou se, embora reconhecidos como constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.172, produzem efeitos materiais capazes de tensionar a neutralidade da repartição das receitas e a autonomia financeira dos municípios.

1 A ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL E O FEDERALISMO FISCAL

A Constituição brasileira, a partir do período de reorganização institucional iniciado no século XX, passou a tratar de modo mais explícito da ordem econômica e social. Desde então, os textos constitucionais sucessivos passaram a dispor sobre princípios da atividade econômica e a incorporar uma concepção ampliada da questão social, vinculando o regime democrático à promoção de valores como unidade, liberdade, justiça e bem-estar social e econômico, conforme será detalhado em tópico próprio.

As normas programáticas passaram a ter importância fundamental nos textos constitucionais, trazendo parâmetros a serem seguidos e metas a serem alcançadas, sempre destinadas a criar uma realidade política, econômica e social.

A CF/88 estabelece os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, dentre os quais se destacam a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a preservação e o engrandecimento dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Esses princípios e objetivos orientam o texto constitucional, e não apenas os dispositivos reunidos no Título VII, relativo à Ordem Econômica e Financeira, mas em vários outros trechos da Carta, de modo que os princípios fundamentais, justamente por seu caráter basilar, devem facilitar a interpretação de todos os dispositivos a ela relacionados.

Nesta vertente, o papel do Estado na economia, traçado pelo artigo 174 da Constituição Federal, revela um Estado que não apenas regula, mas também fomenta iniciativas capazes de induzir crescimento, corrigir falhas e ordenar o funcionamento do mercado, de modo que essas funções devem ser interpretadas à luz dos princípios e fundamentos constitucionais que orientam a ordem econômica, entre eles a livre iniciativa, a justiça social e o dever de reduzir desigualdades sociais.

Ao mesmo tempo, o federalismo fiscal brasileiro exerce papel central na concretização dos objetivos constitucionais, na medida em que a forma de distribuição das competências tributárias e a organização da repartição das receitas influenciam diretamente a capacidade de cada ente federativo de promover o desenvolvimento econômico e implementar políticas públicas estruturantes, assumindo o ICMS, nesse contexto, relevância singular tanto por representar a principal fonte de arrecadação dos estados quanto por ter sido historicamente utilizado como instrumento de fomento econômico.

É nesse ponto que a repartição constitucional do ICMS revela sua dimensão mais sensível, pois assegura aos municípios o recebimento de 25% (vinte e cinco por cento) do

produto arrecadado pelos estados, reconhecendo a necessidade de garantir-lhes fontes mínimas de financiamento para o atendimento direto das demandas sociais, de forma que, tal mecanismo não é meramente contábil, pois representa o compromisso constitucional com a autonomia municipal e com a solidariedade federativa. Contudo, essa lógica esbarra, frequentemente, em outros institutos constitucionais assegurados pela norma fundamental brasileira, como a atuação do Estado na ordem econômica, exercida por seus instrumentos como os programas de fomento que, na prática, postergam o recolhimento do ICMS e geram impactos sobre as receitas de outros entes federativos, criando tensões que ultrapassam a seara financeira e alcançam o núcleo do federalismo cooperativo.

Assim, analisar a repartição do ICMS é compreender como o Estado, ao mesmo tempo em que fomenta o desenvolvimento econômico, pode, inadvertidamente, restringir a capacidade financeira dos municípios e desequilibrar a estrutura federativa. É nesse entrelaçamento entre incentivos econômicos, autonomia dos entes e justiça distributiva que se situa a problemática central do federalismo fiscal contemporâneo.

O presente capítulo, portanto, tem por finalidade examinar os fundamentos da ordem econômica, o papel regulador e fomentador do Estado, os princípios constitucionais aplicáveis e a estrutura do federalismo fiscal.

1.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA ORDEM ECONÔMICA

A Constituição Federal, ao dispor no art. 170¹ que a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa com a finalidade de assegurar existência digna, parte da premissa de que a economia deve servir às pessoas, de modo que princípios como a concorrência, a defesa do consumidor, a proteção ambiental e a função social da propriedade não se apresentam como elementos acessórios, mas como mecanismos de equilíbrio que orientam o mercado ao interesse público, reforçando que este não constitui um

1 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

fim em si mesmo, mas um meio voltado à realização da justiça social, razão pela qual a livre iniciativa não se confunde com liberdade irrestrita, mas se traduz em autonomia vinculada a direitos fundamentais e a princípios que condicionam as escolhas públicas e privadas (BRASIL, 1988).

O constituinte buscou consolidar um modelo de ordem econômica que se distingue pelo seu caráter dirigente. Segundo Eros Roberto Grau, trata-se de uma ordem que não se limita a proclamar princípios genéricos, mas estabelece diretrizes vinculantes que conformam tanto a atuação estatal quanto a liberdade dos agentes privados, rejeitando a concepção liberal de autorregulação dos mercados e projetando um sistema capitalista funcionalizado ao bem-estar social. Nessa lógica, os princípios econômicos se irradiam por diversos títulos da Constituição e não apenas pelo Título VII, constituindo um verdadeiro programa normativo que estrutura a vida econômica brasileira (GRAU, 2010)

O referido autor observa que o conceito de “ordem econômica”, embora difundido no discurso jurídico, é de utilidade duvidosa e até mesmo prejudicial no plano da metalinguagem do direito, razão pela qual o utiliza apenas com ressalvas, destacando, contudo, que a Constituição de 1988 deve ser compreendida como uma Constituição dirigente, pois estabelece diretrizes, programas e fins que vinculam Estado e sociedade, funcionando como plano normativo global que, articulado com o art. 170 e diversos outros dispositivos dispersos pelo texto constitucional, ainda que fora do Título VII, evidencia a institucionalização de uma nova ordem econômica orientada pela dignidade da pessoa humana, pela justiça social e pelo desenvolvimento nacional (GRAU, 2010).

Entre os fundamentos desse instituto constitucional, a dignidade da pessoa humana assume posição central, pois figura tanto como fundamento da República (art. 1º, III) quanto como finalidade expressa da ordem econômica (art. 170, caput), o que significa que toda atividade econômica deve ser desenvolvida de modo a assegurar a cada indivíduo uma existência digna, em estreita conexão com os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, previstos no art. 1º, IV, que não podem ser compreendidos apenas como liberdade de empresa, mas como expressão de liberdade compartilhada entre capital e trabalho, exigindo que o ordenamento confira ao trabalho e ao trabalhador tratamento diferenciado e protetivo, já que a ordem econômica constitucional não se satisfaz com a simples liberdade formal, mas exige efetividade material para tais valores. (GRAU, 2010)

Esse conjunto de fundamentos é complementado pelos objetivos fundamentais da República, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II) e a erradicação da pobreza com a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), os quais se coordenam com princípios da ordem econômica, como a justiça social e a busca do pleno emprego (art. 170, VII e VIII), funcionando como normas-objetivo que vinculam o Estado e impedem políticas públicas que desconsiderem tais diretrizes. Eros Grau elucida que o direito econômico, pela sua natureza prescritiva, torna inconstitucional qualquer prática econômica que conflite com tais valores, pois a atividade econômica, enquanto mundo do ser, deve estar permanentemente ajustada ao mundo do dever-ser constitucional (GRAU, 2010).

Outros princípios completam o desenho da ordem econômica, como a soberania nacional, a propriedade privada e sua função social, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a proteção ao meio ambiente, o favorecimento às empresas de pequeno porte e a integração do mercado interno ao patrimônio nacional, todos eles previstos nos arts. 170 (citado anteriormente) e 219² da Constituição, compondo um sistema que não se limita à busca da eficiência produtiva, mas que impõe limites e orientações voltadas à tutela de valores sociais, ao equilíbrio concorrencial e à desconcentração de poder econômico, de modo que o exercício da livre iniciativa só encontra legitimidade quando harmonizado com esses vetores constitucionais.

A interpretação de Eros Grau (2010) é particularmente relevante ao se observar que a Constituição Federal não apenas legitima, mas exige a intervenção do Estado na economia, seja por direção, seja por indução, sendo esta última especialmente relacionada à função de fomento prevista no art. 174³, pois, em vez de impor comportamentos mediante sanções, o Estado passa a estimular condutas desejadas por meio de benefícios fiscais, subsídios, crédito facilitado ou mesmo pela execução de obras e serviços públicos de infraestrutura, podendo ainda adotar medidas de indução negativa, como a tributação seletiva para desestimular práticas indesejadas, e em todas essas hipóteses o que se verifica é a

2 Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

3 Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

conformação da atividade econômica ao interesse coletivo, traduzido nos princípios constitucionais da justiça social e do desenvolvimento nacional.

A constituição econômica, na leitura de André Ramos Tavares (2011), apresenta-se como categoria jurídica situada historicamente que condensa, no plano normativo do direito constitucional, o conjunto de preceitos e instituições capazes de assegurar os elementos definidores do sistema econômico adotado, organizar e regular o funcionamento da economia e repartir competências entre mercado e Estado, abarcando simultaneamente os instrumentos de atuação pública e os limites a essa atuação, além de subsistemas de inequívoca relevância econômica, como a constituição financeira, a constituição da empresa e o estatuto jurídico do trabalho, de sorte que não se confunde com um inventário de medidas intervencionistas nem com um espelho da realidade econômica, porque tem por vocação dar forma jurídica ao sistema e orientá-lo segundo fins constitucionais.

O autor adverte que a compreensão adequada do tema exige atenção metodológica, pois a expressão comporta abordagens plurais na literatura comparada e não pode ser reduzida a um único critério, de modo que nem a soma de normas sobre intervenção estatal esgota o seu conteúdo, nem a mera inscrição formal de cláusulas econômicas no texto constitucional é suficiente para identificá-la, sendo necessário reconhecer que a constituição econômica resulta de um núcleo normativo integrador que traduz, na linguagem do direito, opções estruturais sobre propriedade, empresa, concorrência, finanças públicas e trabalho (TAVARES, 2011).

Essa perspectiva leva Tavares (2011) a dialogar com propostas como as de Vital Moreira, segundo a qual a constituição econômica corresponde ao conjunto de normas e instituições que, ao garantirem os elementos definidores de determinado sistema, instituem uma ordem econômica concreta, o que permite admitir tanto um recorte formal, centrado nas disposições expressamente constitucionais, quanto um recorte material, que alcança institutos e práticas de relevância constitucional, inclusive o chamado direito vivente e os deslocamentos da opinião pública, sem que isso signifique dissolver a especificidade jurídica do conceito.

As consequências práticas desse enquadramento são nítidas, porque a constituição econômica, entendida como direito constitucional que conforma e limita a economia, fornece parâmetros para a interpretação judicial, condiciona o desenho e a execução de políticas públicas, orienta a ponderação entre liberdade econômica e justiça social e serve de crivo de

constitucionalidade para atos normativos e atos de governo que repercutem sobre a ordem econômica, assegurando que a organização do sistema produtivo permaneça vinculada aos fins e valores inscritos na Constituição (TAVARES, 2011).

Segundo a lição de Tavares e Faraco (2022, p. 61):

A ordem econômica ou Constituição econômica pode ser definida, enquanto parcela da ordem jurídica, mundo do dever ser, como o sistema de normas que define, institucionalmente, determinado modo de produção econômica. A ordem econômica diretiva contemplada na Constituição de 1988 propõe a transformação do mundo do ser. Diz o seu artigo 170 que a ordem econômica [mundo do ser] deverá estar fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa e deverá ter por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados determinados princípios. É Constituição diretiva. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. (Brasil, 2006c)

Diante desse quadro, em que a Constituição estrutura uma ordem econômica orientada pela dignidade da pessoa humana, pelo desenvolvimento e pela correção das desigualdades, impõe-se examinar os princípios que lhe dão conteúdo concreto, especialmente a livre iniciativa, a justiça social e a redução das desigualdades sociais, que servirão de eixo para a análise a seguir.

1.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS

Os princípios constitucionais destacados na Constituição Federal de 1988, aplicáveis a este estudo, entre os quais se inserem a livre iniciativa, a justiça social e a redução das desigualdades sociais, funcionam como verdadeira balança de equilíbrio entre mercado e intervenção estatal. O art. 170 da Constituição Federal, dispõe que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, objetivando assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social.

A livre iniciativa, prevista no art. 1º, inciso IV, da Constituição Federal, garante ao indivíduo a liberdade para exercer atividades econômicas sem intervenções estatais excessivas. Nesse contexto, Figueiredo (2020) assinala que a livre iniciativa se traduz no direito de qualquer cidadão exercer atividade econômica livre de restrições, condicionamentos ou imposições descabidas do Estado, sendo adotada como princípio fundamental e valor da ordem econômica, de modo que a interferência do Poder Público somente se justifica quando orientada à consecução de interesse social relevante.

Nesse mesmo sentido, Figueiredo (2020, p. 46) conceitua:

Significa que o Estado não deve restringir o exercício da atividade econômica, salvo nos casos em que se fizer necessário, para fins de proteção do consumidor e de toda a sociedade. Outrossim, podemos destacar que, por este princípio, a escolha do trabalho fica ao arbítrio da liberdade do indivíduo (pessoa natural ou jurídica), não podendo o Estado interferir para tanto. Todavia, consubstanciado na defesa da coletividade, o Estado pode e deve disciplinar, impondo os requisitos mínimos necessários para o exercício da atividade laborativa, com o fito de que esta seja exercida, tão somente, por profissionais capacitados e habilitados para tanto.

A Constituição admite que o Estado assuma diretamente certas atividades econômicas quando elas forem essenciais à segurança nacional ou estiverem ligadas a um interesse coletivo relevante (art. 173⁴). Nesses casos, o texto constitucional prevê, de forma expressa, situações em que o Estado pode estabelecer monopólio sobre determinadas atividades (art. 177⁵) (BRASIL, 1988).

Quanto ao princípio da justiça social, sua finalidade é garantir ao cidadão acesso às condições e bens para suprimento de suas necessidades essenciais. Sobre o tema, Leonardo Vizeu Figueiredo elucida que a justiça social aparece como uma das finalidades centrais do Estado, a qual se concretiza por meio de normas e políticas públicas que buscam assegurar a todas as pessoas o acesso, sem discriminação, aos bens essenciais à satisfação de suas necessidades básicas, ideia que se firma na justiça distributiva, pela qual bens e encargos são repartidos entre os membros da sociedade pelo Poder Público, de modo a produzir uma igualdade proporcional entre os mais e os menos favorecidos, em contraste com a justiça comutativa, que se limita à equivalência nas relações entre particulares (FIGUEIREDO, 2020).

Nessa perspectiva de distribuição equitativa, Figueiredo (2020, p. 47), aborda que:

-
- 4 Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
 - 5 Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

Trata-se, portanto, do compartilhamento social de todos os riscos e riquezas da Nação, a fim de que o desenvolvimento socioeconômico de um seja equitativamente distribuído a todos os membros da sociedade. Por óbvio, nem todos terão acesso aos mesmos níveis de renda, diante das naturais desigualdades que cercam as pessoas, na qualidade de seres individuais que são. Todavia, deve o Estado garantir renda mínima àquela parcela menos abastada da sociedade, mediante efetivação do princípio da solidariedade, característico do intervencionismo social, que se encontra presente em nossa atual Constituição, nos termos do artigo 195.

Por fim, sobre a redução das desigualdades sociais, segundo Figueiredo (2020, p. 47):

O fundamento da existência digna traduz-se no fato do Estado direcionar, ao menos em tese, a atividade econômica para a erradicação da pobreza, acabando com as desigualdades e injustiças sociais. Para tanto, deve aplicar políticas que efetivem uma justa distribuição de rendas (justiça distributiva), fazendo com que as classes menos favorecidas e marginalizadas tenham acesso ao mínimo existencial em todos os setores da sociedade.

Referido preceito harmoniza-se com o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal. Contudo, para a redução duradoura das desigualdades sociais, o Estado deve direcionar suas políticas, planos e metas à geração de empregos, de modo a incentivar a atividade econômica e permitir que o cidadão amplie sua renda, gerando, inclusive, receita para o próprio Estado (BRASIL, 1988).

Nesse mesmo sentido, a valorização do trabalho entra em total consonância com o que foi exposto, tendo em vista que o Estado, ao proporcionar melhorias e políticas voltadas ao empreendedorismo, ao ajuste harmônico entre empresário e trabalhador, ao capital e trabalho, com a garantia de salário justo, de modo a suprir todas as necessidades vitais básicas, já seria um marco, para assegurar a todos uma existência digna. Inclusive, Maurício Dalri et al. (2025, p. 64) falam sobre a importância do papel do Estado como provedor da justiça social:

Ao explorar o papel do Estado como provedor de justiça social, é essencial analisar como a intervenção estatal impacta diretamente na concretização do bem comum. No contexto contemporâneo, o Estado assume o compromisso de não apenas manter a ordem pública, como destacado por Maritain (1956), mas também de intervir ativamente na promoção do bem-estar social e na redução das desigualdades.

A análise evidencia o papel do Estado como determinante na construção de uma sociedade mais justa, voltada à proteção dos direitos fundamentais, e revela que a adoção de

políticas voltadas à mitigação de desigualdades demonstra que a intervenção estatal transcende a mera função regulatória, assumindo caráter estruturante para a promoção da solidariedade e do bem-estar coletivo.

1.3 O PAPEL DO ESTADO COMO AGENTE REGULADOR E FOMENTADOR

Ao dispor sobre a ordem econômica, a Constituição Federal de 1988 previu a atuação direta do Estado, relacionada à exploração de atividades econômicas sobre bens e serviços, em duas situações: quando exigida pela segurança nacional ou por relevante interesse coletivo (art. 173) e da livre iniciativa como um de seus fundamentos (art. 170, caput). Todavia, o papel estatal no domínio econômico não se limita à atuação direta, pois, mesmo sob a ótica da subsidiariedade, o Estado mantém-se como agente essencial na condução da atividade econômica.

O texto constitucional vigente, ao definir os princípios que regem a ordem econômica (art. 170), bem como em outros dispositivos da Constituição Federal de 1988, delineou os limites dentro dos quais todos os agentes públicos ou privados devem atuar no campo econômico, incumbindo ao Estado o papel de assegurar que a iniciativa privada observe tais parâmetros e preceitos, o que caracteriza sua forma de atuação indireta.

Assim, os agentes privados, ainda que atuem em ambiente de livre mercado, não exercem suas atividades de maneira ilimitada, devendo respeitar as diretrizes constitucionais, cabendo ao Estado garantir o cumprimento dessas normas por meio da fiscalização, regulação e ordenação das práticas econômicas desenvolvidas pela iniciativa privada.

Nesse sentido, Caggiano (2024) ressalta que essa forma de atuação indireta manifesta-se tanto de maneira positiva, ao incentivar os agentes econômicos a adotarem comportamentos alinhados aos objetivos traçados pelo constituinte, quanto de modo negativo, ao desestimular ou impedir práticas que contrariem os princípios que estruturam a ordem econômica constitucional.

O artigo 174 da Constituição Federal define o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, atribuindo-lhe, nos termos da lei, as funções de fiscalizar, incentivar e planejar, sendo este último de caráter obrigatório para o setor público e apenas orientador para a iniciativa privada.

Nesse contexto, a atuação estatal por meio do fomento pode ser compreendida, em sentido amplo, como modalidade de intervenção indireta no domínio econômico e, sob a ótica funcional do Estado regulador delineada pelo art. 174 da Constituição Federal, como instrumento da função reguladora, distinção que decorre dos diferentes planos teóricos adotados pela doutrina ao examinar a relação entre Estado e economia.

Na condição de função de incentivo, o fomento estatal insere-se no âmbito da atuação indireta do Estado na ordem econômica. Em vez de produzir ou oferecer diretamente bens e serviços, atividade que a Constituição reserva às hipóteses de relevante interesse coletivo ou de preservação da segurança nacional, compete à Administração Pública instituir mecanismos de estímulo para que os agentes privados, sob o regime da livre iniciativa, direcionem suas atividades a finalidades socialmente desejáveis e compatíveis com os objetivos constitucionalmente estabelecidos. Nessas hipóteses, a execução da atividade econômica permanece sob responsabilidade dos particulares, cabendo ao Estado a formulação de políticas públicas por meio de instrumentos de fomento, utilizados pelo Poder Executivo para mobilizar a iniciativa privada na consecução de metas estatais, razão pela qual a doutrina os reconhece como forma de atuação indireta de intervenção ou regulação (CAGGIANO, 2024).

Segundo parte da doutrina econômica, especialmente os autores vinculados à escola austríaca, os mecanismos de fomento financeiro configuram formas de intervenção estatal, uma vez que toda ação do Estado que reduz a capacidade de adaptação dos agentes de mercado às dinâmicas naturais da economia é entendida como interferência, de modo que a concessão de subsídios ou a oferta de crédito para impulsionar o desenvolvimento econômico representam, sob esse enfoque, instrumentos pelos quais o Estado intervém artificialmente na atuação da iniciativa privada (CAGGIANO, 2024).

Conforme descreve Caggiano (2024, p. 17):

Já na doutrina jurídica, o conceito de intervenção na ordem econômica ora é utilizado neste sentido mais amplo, ora mais restrito. Para Grau, intervenção é uma espécie do gênero atuação estatal, e abrange todas as ações do Estado destinadas a atividades econômicas em sentido estrito, assim consideradas aquelas cuja prestação é atribuída predominantemente à iniciativa privada. Pressupõe-se, afinal, que o Estado só pode intervir naquilo que não lhe é próprio. Logo, em se tratando da execução de serviços públicos (que, segundo o autor, são serviços prestados pelo Estado porque asseguram a “coesão social” – tal qual conceito de Leon Duguit) e sua regulação, não haveria

intervenção propriamente dita. Partindo, pois, da diferenciação entre serviço público e atividade econômica em sentido estrito é que o autor qualifica toda ação estatal voltada ao processo econômico desenrolado na esfera do privado (atividades econômicas em sentido estrito) como intervenção.

O Estado pode intervir na economia para implementar suas políticas econômicas, devendo tal interferência na vida econômica da nação ocorrer, sobretudo, quando necessária ao atendimento das necessidades da população.

Nesse contexto, Eros Grau ensina que a intervenção estatal pode assumir três modalidades: a) por absorção ou participação, b) por direção e c) por indução, sendo esta última a que interessa ao presente trabalho, pois não se realiza pela prestação direta de bens ou serviços, mas de modo indireto, por meio de normas dispositivas que orientam o agente privado a adotar decisões econômicas compatíveis com o interesse coletivo, ultrapassando os limites de sua atuação individual e estabelecendo uma vinculação de caráter voluntário (GRAU, 2010).

Na visão do referido autor, a intervenção do Estado por intermédio da direção e da indução consiste na utilização de instrumentos que, em consonância com as leis de mercado, orientam o agente econômico a adotar comportamentos de interesse coletivo que ultrapassam a esfera individual. Não se trata de comandos impositivos, mas de estímulos e incentivos, como isenções fiscais, subsídios ou facilidades de crédito, de modo que, em lugar da imposição por meio de sanção, o agente é convidado a aderir ou não à conduta sugerida; caso opte por aderir, entretanto, ficará juridicamente vinculado aos benefícios concedidos (GRAU, 2010).

Na visão de Juarez Freitas (2014), a efetivação do desenvolvimento sustentável, notadamente no âmbito regional, pode ser promovida por meio do exercício legítimo das atividades econômicas e da utilização da função extrafiscal dos incentivos fiscais como instrumentos de fomento estatal, ressaltando, nesse contexto, a importância da cooperação entre os agentes de mercado e o poder público no exercício da atuação indireta e regulatória do Estado.

Para André Ramos Tavares (2011), o incentivo estatal constitui técnica de fomento por meio da qual o Estado, sem substituir a iniciativa privada, oferece benefícios e vantagens destinados a orientar a autonomia dos agentes em direção ao interesse público, devendo tal atuação pautar-se por critérios de generalidade e objetividade a fim de evitar discriminações indevidas e distorções da livre concorrência, motivo pelo qual o incentivo é compreendido

como gênero do qual a isenção é espécie e pode ser legitimamente vinculado a metas de desenvolvimento, inclusive regional, nos termos do art. 174 da Constituição, desde que não provoque o enfraquecimento de setores concorrentes nem estabeleça privilégios arbitrários de ordem setorial ou geográfica, impondo-se, assim, um desenho normativo cuidadoso para que não se convertam em efeitos contrários, como o desestímulo ao investimento privado e as distorções competitivas já identificadas pela literatura em diversas experiências nacionais e internacionais.

Sob essa perspectiva mais ampla, para o mencionado autor, consideram-se formas de intervenção estatal tanto o monopólio e a atuação direta por meio de empresas públicas, quanto a classificação de determinadas atividades como serviço público, a elaboração de normas e a regulação de setores econômicos, bem como o fomento estatal, todos esses mecanismos dotados de diferentes graus de intensidade e passíveis de combinação conforme a necessidade de promover, da maneira mais eficiente possível, os fins públicos delineados pela ordem jurídica; desse modo, toda atuação do Estado no domínio econômico configura uma expressão de intervenção voltada à concretização dos objetivos públicos por intermédio da economia (TAVARES, 2011).

Pela ótica de Hugo de Brito Machado (2014), a análise das diferentes concepções de intervenção revela que a forma como se qualifica a atuação estatal no domínio econômico depende diretamente da interpretação atribuída ao papel do Estado na ordem econômica, especialmente, à luz do art. 170 da Constituição Federal. Essa diversidade interpretativa decorre das distintas matrizes ideológicas que influenciaram o texto constitucional, o que demonstra que o uso do termo “intervenção” possui relevância teórica e prática, pois compreender a relação entre Estado e economia a partir da Constituição é essencial para definir a intensidade e os limites de cada função estatal, bem como o grau adequado de regulação, de atuação direta na produção de bens e serviços e de estímulo à atividade econômica privada.

À vista dessas considerações, o uso do termo regulação para descrever a atuação do Estado passou a ganhar destaque a partir da década de 1990, impulsionado pelas teorias econômicas sobre regulação e pela previsão expressa contida no art. 174 da Constituição Federal de 1988. Nesse prisma econômico-jurídico, o fomento é compreendido como um dos instrumentos por intermédio dos quais o Estado exerce sua função reguladora no âmbito da atividade econômica (CAGGIANO, 2024).

Sob essa perspectiva, as políticas de fomento financeiro podem ser compreendidas como instrumentos de regulação estatal voltados a estimular a inovação e a impulsionar o surgimento de novos setores ou o aprimoramento de competências já existentes, configurando o que se denomina atuação regulatória transformadora. Essa concepção parte da premissa de que o mercado, isoladamente, não é capaz de alcançar o equilíbrio necessário, razão pela qual as ações estatais de fomento assumem papel relevante como instrumentos de regulação e orientação da atividade econômica (GRAU, 2010).

Para melhor compreensão, Caggiano (2024, p. 9) define o fomento público como “o conjunto de instrumentos disponíveis à Administração Pública para oferecer estímulos a agentes privados, que exercem atividade econômica em regime de livre iniciativa, para incitá-los a – voluntariamente – aderir aos fins públicos visados pelo agente fomentador, a partir de normas jurídicas de maior ou menor grau de especificação”.

Nessa visão, o fomento público assume papel central na atuação do Estado como agente normativo e regulador da economia, uma vez que, por meio da instituição de incentivos fiscais, busca-se orientar a livre iniciativa privada em consonância com os interesses públicos, de modo a vincular o crescimento econômico à promoção da justiça social e ao desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2025) destaca que o fomento público constitui instrumento relevante da atuação do Estado regulador, exercido no âmbito da função de incentivo prevista no art. 174 da Constituição Federal, mediante mecanismos como benefícios tributários, subsídios e créditos especiais. Na concepção do autor, os instrumentos destinam-se a estimular a iniciativa privada a desempenhar papel ativo no desenvolvimento econômico e social, integrando-se à atuação interventiva do Estado na ordem econômica, orientada pela busca da justiça social.

Assim, o fomento público, tanto na visão de Caggiano quanto na de Filho, emerge como um elemento articulador das políticas econômicas e sociais do Estado, configurando-se como um mecanismo essencial para assegurar que a livre iniciativa se desenvolva de forma harmônica com os objetivos coletivos e com a justiça social. Dessa forma, o Estado utiliza o fomento como uma ponte entre os interesses privados e os imperativos públicos, garantindo que o desenvolvimento econômico esteja sempre orientado por princípios de equidade e inclusão.

O fomento financeiro deve estar orientado à promoção de transformações estruturais, à redução das desigualdades regionais e ao fortalecimento do desenvolvimento socioeconômico, não podendo se limitar a instrumento conjuntural de apoio recorrente a setores específicos da economia em momentos de crise ou recessão. O emprego contínuo desses mecanismos como forma de amparo emergencial deturpa sua finalidade constitucional, pois o fomento se destina a estimular comportamentos econômicos desejáveis, e não a funcionar como mera medida de socorro. Assim, a adoção responsável de políticas de fomento exige planejamento e orientação estratégica, de modo a assegurar que os recursos públicos produzam efeitos duradouros sobre a estrutura produtiva e social (CAGGIANO, 2024).

A autora também enumera as principais classificações existentes de fomento público como: desonerações tributárias (como as isenções, créditos presumidos, pagamento diferido ou parcelado de tributos, redução de alíquotas, que constituem redução de receita), benefícios creditícios (concedidos por meio de empréstimos favorecidos) e benefícios financeiros (subvenções econômicas e transferências de capital) (CAGGIANO, 2024).

Caggiano (2024, p. 13) define desoneração tributária da seguinte forma:

Desoneração tributária é a expressão utilizada para referir-se aos instrumentos de fomento que, do ponto de vista da estrutura, são veiculados por meio de normas de direito tributário, cuja finalidade é reduzir a carga dos tributos, incentivando determinados agentes ou setores da atividade econômica. No campo do direito tributário, esses meios de fomento são estudados a partir do que se denomina extrafiscalidade – isso é, o uso de tributo com fins não apenas arrecadatários.

Quando o fomento ocorre por meio de desonerações, não se observa, de imediato, uma despesa pública, mas sim uma diminuição potencial da arrecadação, redução que pode, inclusive, ser adotada com o objetivo de gerar aumento de receitas em momento posterior, a partir do crescimento da atividade econômica fomentada. Por representar uma redução de receita, sob a perspectiva financeira, trata-se de um gasto indireto do Estado.

Outra espécie de fomento são os benefícios financeiros, os quais, conforme preceitua Caggiano (2024, p. 15):

São os benefícios financeiros, que incluem as subvenções econômicas enquanto espécie de transferências correntes diretas, de recursos públicos para empresas a fundo perdido; e os auxílios a título de transferência de capital, isto é, dotações de despesa pública para investimento ou inversão financeira realizadas por empresas. Em ambos os casos, não há dever de restituição pelo agente fomentado dos valores recebidos – daí a expressão fundo perdido ou ausência de contraprestação direta em bens ou serviços.

Os benefícios de natureza financeira encontram fundamento na Lei nº 4.320/1964, que estabelece as normas gerais de direito financeiro aplicáveis à elaboração das leis orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa legislação contempla tanto as concessões destinadas a entidades e empresas públicas quanto aquelas voltadas a agentes privados, sob uma mesma classificação orçamentária.

Tais benefícios financeiros, por sua natureza, devem possuir caráter não lucrativo e pressupõem a repartição de riscos entre o ente público fomentador e o particular fomentado, o que decorre de sua própria finalidade enquanto instrumento de incentivo econômico. Sob essa ótica, as subvenções não devem se converter em lucro para os beneficiários, mas sim cobrir apenas parte dos custos da atividade desenvolvida, exigindo que o agente privado também aporte recursos próprios. Trata-se, portanto, de uma forma de apoio financeiro complementar, e não de financiamento integral de atividades privadas, preservando-se, assim, o equilíbrio entre o interesse público e a autonomia da iniciativa privada.

Nessa mesma perspectiva, a última espécie de fomento financeiro são os benefícios creditícios, que segundo Caggiano (2024, p. 15):

[...] assim considerados os financiamentos concedidos em condições favoráveis, ou seja, com taxas de juros inferiores ao custo de captação no mercado, ou com prazo de carência e garantias mais benéficos. Mais uma vez, por conta da delimitação do tema, interessam aqueles destinados a agentes privados no exercício de atividades econômicas em regime de livre mercado.

De usual, esses financiamentos são operacionalizados por meio de programas ou fundos, diretamente pelo Tesouro Nacional ou, mais frequentemente, por intermédio de agências públicas de fomento ou de bancos públicos (como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), responsáveis pela execução das políticas creditícias do Governo federal. Nada obsta, contudo, que, por meio de repasse da Administração pública, instituições privadas também venham a atuar como intermediário da função administrativa de fomento (CAGGIANO, 2024).

Para o presente estudo, contudo, embora seja relevante apresentar as espécies de fomento reconhecidas pela doutrina, assume centralidade a classificação relacionada à desoneração tributária, notadamente por abranger o diferimento do crédito tributário, que é o ponto nevrálgico em relação aos programas de fomento que serão analisados adiante.

À vista do papel do fomento público como instrumento de regulação estatal e da multiplicidade de mecanismos por intermédio dos quais se operacionaliza, importa agora

examinar a estrutura do federalismo brasileiro e suas implicações para a implementação de políticas de incentivo fiscal.

1.4 EVOLUÇÃO DO ESTADO FEDERAL E O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Este tópico examina a evolução do Estado federal e do federalismo fiscal no Brasil, partindo, inicialmente, de um breve panorama da trajetória constitucional brasileira. A abordagem das constituições, em sequência histórica, permite identificar como se formaram e se modificaram, de forma a compreender as tensões atuais relacionadas a incentivos fiscais estaduais e seus impactos sobre as finanças municipais.

A Constituição Imperial de 1824 surgiu em contexto intelectual influenciado pela filosofia política que afirmava o valor do homem a partir de sua inserção na natureza, concebendo os direitos como decorrência dessa condição humana.

Conforme Eros grau:

A Constituição do Império, no seu art. 179, dispunha: "XXIV - Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou commercio póde ser prohibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos cidadãos"; "XXV - Ficam abolidas as Corporações de Offícios, seus Juizes, Escrivães e Mestres"; "XXII - É garantido o Direito de Propriedade em toda sua plenitude (...)". Não deixou a nossa primeira Constituição de mencionar a intervenção, porém nos seguintes termos: "Art. 71. A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios da sua Província, e que são imediatamente relativos a seus interesses particulares".

José Antônio Pimenta Bueno, ao comentar a Constituição do Império, e especificamente o Título Oitavo, apresenta a divisão do Direito em relação às Pessoas, dizendo que os direitos naturais ou individuais “são filhos da natureza, pertencem ao homem porque é homem, porque é um ente racional e moral, são propriedades suas e não criaturas da lei positiva, são atributos, dádivas do Criador” (FONSECA, 2017, apud PIMENTA BUENO).

Esse conjunto normativo evidencia a centralidade das liberdades econômicas e da proteção da propriedade, assentando, como regra, ampla autonomia privada, admitidas restrições vinculadas a razões públicas expressamente indicadas no texto constitucional.

Com a Constituição de 1891, o constitucionalismo brasileiro passou por uma inflexão política, sem que houvesse alteração na matriz ideológica que orientava a ordem econômica então vigente.

Para Fonseca (2017), as ideias federalistas já se faziam presentes e passaram a orientar o debate nacional desde a Assembleia Constituinte de 1824, mantendo-se ativas ao longo de todo o período imperial. Quando se afirmaram como norma jurídica, por meio do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, contribuíram para consolidar a mudança do modelo político, sob inspiração do modelo dos Estados Unidos da América. Essa alteração, contudo, não repercutiu no modelo econômico, que permaneceu pautado pelo liberalismo econômico.

Embora o cenário político indicasse a necessidade de alterações no texto constitucional, também no plano socioeconômico se impunha uma redefinição institucional, sobretudo em razão da abolição da escravidão, que transformou profundamente as relações de trabalho e exigia novos parâmetros jurídicos para a organização da vida econômica e social.

A Constituição de 1934 é a primeira a fazer constar um título referente à “Ordem Econômica e Social”.

Segundo Figueiredo (2021), a Constituição de 1934 representou a primeira Carta Política brasileira a prever, no âmbito do direito constitucional, uma ordem econômica e social (arts. 115 a 143), sob influência marcante da Constituição alemã de 1919, orientando a organização da economia por parâmetros ligados à justiça social e à dignidade da pessoa humana.

Fonseca (2017, p. 81), afirma que:

O período posterior à Primeira Grande Guerra foi fecundo de transformações sociais, ou de juridicização de transformações que vinham já, desde a segunda metade do século XIX e princípios do século XX, concretizando-se no seio da sociedade.

Os princípios liberais se esgotaram na defesa de uma liberdade abstrata que acabou por sufocar o próprio cidadão que dela era titular. A sustentação da liberdade como um apanágio do homem, decorrente da própria natureza, se esvaiu por entre os meandros da relação

concreta entre o capitalista, detentor dos meios de produção, e o operário que lhe prestava seu trabalho. Esta relação degenerou em exploração.

Ainda, segundo Fonseca (2017), a Constituição de 1934 conferiu tratamento jurídico às demandas sociais, sem afastar os princípios já presentes nos textos constitucionais anteriores, mas inserindo-os no âmbito da nova orientação acolhida pelo constitucionalismo social.

Sobre a Constituição de 1937, Fonseca (2017, p. 86), dispõe que:

A Constituição de 1937 restringiu-se unicamente ao campo do nominalismo. Foi um nome sem qualquer vinculação com a realidade política e social do país. Fruto de um amálgama de fascismo, corporativismo, nacionalismo e de aparente liberalismo,⁵³ o fato é que os dois únicos artigos que nela tiveram eficácia foram o artigo 180, onde está dito que “enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-lei sobre todas as matérias da competência legislativa da União”, e o artigo 186 (“é declarado em todo o país o estado de emergência”). O país, nesse período, foi governado somente através de decretos-leis.

Embora parte relevante de suas previsões não tenha sido efetivamente aplicada, a Constituição de 1937 revela, em seus dispositivos, traços importantes do pensamento político e econômico então predominante, motivo pelo qual merece registro. No tocante ao direito de propriedade, estabeleceu que seu conteúdo e seus limites seriam definidos pela legislação que disciplinasse o exercício desse direito, reforçando a ideia de que a propriedade não se apresenta como prerrogativa absoluta, mas como instituto sujeito a conformação normativa.

No campo da ordem econômica, o texto constitucional introduziu, pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro, a expressão “intervenção do Estado no domínio econômico”, assentando que a riqueza e a prosperidade nacionais se apoiariam na iniciativa individual e na capacidade criativa do indivíduo, sem afastar a possibilidade de atuação estatal para suprir insuficiências dessa iniciativa e coordenar fatores de produção, evitando ou solucionando conflitos.

Com o encerramento do ciclo autoritário em 1945, fortaleceu-se no país o impulso pela reconstrução democrática, e a Assembleia Constituinte retomou, no plano político, referências estruturantes do constitucionalismo inaugurado anteriormente, sem abandonar, contudo, avanços sociais já consolidados em experiências constitucionais pretéritas. Nesse sentido, o texto buscou recompor garantias e instituições associadas à representação política e às liberdades públicas, ao mesmo tempo em que preservou conquistas ligadas à dimensão social do Estado, projetando uma síntese entre continuidade e renovação.

Nessa linha, o preâmbulo da Constituição de 1946 enfatizou a organização de um regime democrático como expressão dessa integração entre os eixos político, econômico e social.

Fonseca (2017, p. 87), afirma que:

(...) a Constituição de 1946 se pautou pela ideologia inspirada na legislação norte-americana antitruste. Assim é que o artigo 148 dispõe que “a lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros”.

A Constituição de 1967-1969 veio no bojo da Revolução Militar de 1964, sobre o tema, Fonseca (2017, p. 90) ressalta que:

A Constituição de 1967 foi votada sob pressão do Ato Institucional n. 4, de 7 de dezembro de 1966. Ali ressalta a ideia da segurança nacional, a partir do artigo 89 (Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei). Este dispositivo deve ser visto em consonância com o inciso V do artigo 157, em que se destaca como um dos princípios da ordem econômica o desenvolvimento econômico. Tais princípios figuram na Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, no artigo 86 e artigo 160. O princípio do desenvolvimento nacional deixa de figurar num inciso para surgir no caput do artigo 160.

Na Constituição de 1967, a ordem econômica e social assume nítida orientação finalística, direcionada ao desenvolvimento nacional e à justiça social, ainda que a formulação desses fins não implique, por si, uma hierarquia conceitual; na prática, porém, o contexto político da época, alinhado à doutrina de segurança nacional, colocava em primeiro plano a preservação da segurança do Estado, relegando a centralidade da pessoa humana.

Conforme Fonseca (2017, p. 91) os princípios que são apontados como base na Constituição de 1967, são a liberdade de iniciativa, a valorização do trabalho como condição da dignidade humana, a função social da propriedade, a busca de harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção (ou, na redação então adotada, entre os fatores de produção) e a repressão ao abuso do poder econômico, identificado pelo domínio de mercados, pela eliminação da concorrência e pelo aumento arbitrário de lucros.

Ainda, segundo Fonseca (2017, p. 91) uma inovação importante, do ponto de vista socioeconômico, foi o da criação das regiões metropolitanas, com o intuito de promover um desenvolvimento integrado de municípios que façam parte da mesma comunidade socioeconômica.

Em mensagem dirigida ao Congresso Nacional em 28 de junho de 1985, o presidente da República propôs a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, providência que veio a se concretizar com a Emenda Constitucional nº 26/1985. A Constituinte foi instalada em primeiro de fevereiro de 1987, abrindo o processo de elaboração de um novo pacto constitucional em ambiente de transição política e de reorganização institucional.

De acordo com Fonseca (2017, p. 92):

O rompimento com o período político anterior propiciou a formação de uma ideologia marcada pela contraposição aos fundamentos informadores do constitucionalismo anterior, nos campos econômico e social. Pode-se afirmar que houve acentuada ênfase no aspecto social, quer sob o aspecto de se dar uma configuração de alto relevo ao cidadão, o que levou o deputado Ulisses Guimarães a apelidar o novo texto de Constituição cidadã, quer sob o prisma do novo papel a ser desempenhado pelo Estado.

Além disso, a Constituição de 1988 passou a organizar, de forma explícita, um título dedicado aos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, fixando, logo no início, fundamentos que orientam a ordem política e também influenciam a compreensão da ordem econômica. Entre esses fundamentos, merecem realce a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, bem como a afirmação dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, que passam a funcionar como referências permanentes para a interpretação e a aplicação do texto constitucional.

A partir desse percurso constitucional, passa-se a examinar as fases do federalismo fiscal no Brasil, verificando-se as mudanças do próprio texto constitucional e as circunstâncias políticas e econômicas de cada período. Nesse desenvolvimento, serão expostas todas as fases, inclusive a quinta e atual fase, conformada pela Constituição de 1988.

Sobre o Federalismo, Paulo Bonavides (1980, p. 116-117) destaca:

O Estado Federal surge para a História como um passo adiante na unificação de interesses convergentes. Buscam eles institucionalizar-se por um modo mais perfeito e eficaz sob a forma de comunhão perpétua e indissolúvel, capaz de exprimir os altos valores da solidariedade, do amparo mútuo, do respeito, da colaboração e da liberdade.
[...]

As nascentes da tese federativa na Idade Moderna se acham em íntima conexão com o princípio da liberdade no Estado pós-medieval. O modelo, desde as origens, se contrapõe à forma absolutista e férrea do Estado unitário, monárquico, centralizador, despótico. Seus compromissos foram contraídos historicamente com os estatutos do poder representativo, constitucional, limitado e, de preferência, republicano. Contempla a liberdade nas instituições e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a ideia do self-go-vernment, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes. Faz do exercício da imaginação um poderoso instrumento de criatividade e impulso às iniciativas fecundas dos cidadãos. É na essência e veracidade de sua organização sinônimo de Estado de Direito, regime representativo, legitimidade, poder responsável.

O Estado brasileiro seguiu a orientação do modelo americano para sua organização e, após a Proclamação da República, estruturou-se sob a forma federativa. O primeiro período do federalismo no Brasil teve início com a Proclamação da República, em 1889, e encerrou-se com a ascensão de Getúlio Vargas, em 1930. Já o segundo período da federação brasileira ocorreu sob a égide do governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, abrangendo distintas fases políticas, dentre as quais se destaca o Estado Novo, regime

autoritário iniciado em 10 de novembro de 1937. A redemocratização nacional ocorreu ao final desse período, em 1945. (HONÓRIO, 2020)

Nesse cenário, o Brasil tinha sua economia voltada para as exportações de produtos agrícolas, com destaque para o café. Com a crise econômica nacional, Getúlio Vargas iniciou o processo de industrialização, promovendo a substituição de produtos importados por produção interna. Acerca disso, Borges (2021, p. 22) fala sobre como o processo de industrialização impactou a estruturação do pacto federativo, em especial a distribuição das verbas públicas:

Deve ser assinalado que a concentração espacial da industrialização no país teve por consequência a geração de graves distorções nas economias regionais. Pode-se constatar que tal configuração determinou desdobramentos na estruturação do pacto federativo implantado pela Constituição Federal de 1988, especialmente no que se refere à distribuição das verbas públicas.

Em seguida, a terceira fase do federalismo nacional ocorreu entre 1945 e 1964, marcada pela Constituição de 1946 e pela continuidade do processo de industrialização, período em que os estados, na condição de entes federativos, obtiveram maior atuação no cenário político e fiscal. Ao longo desse intervalo, o país teve quatro presidentes eleitos: Eurico Gaspar Dutra, que governou de 1946 a 1951; Getúlio Vargas, eleito para o mandato de 1951 a 1954; Juscelino Kubitschek, cujo governo se estendeu de 1955 a 1961; e Jânio Quadros, eleito em 1960, que assumiu em 1961 e renunciou após seis meses. A renúncia levou à posse do vice-presidente João Goulart, cujo mandato terminou em 1964, quando ocorreu o golpe militar. Em 1964 teve início o quarto período do federalismo brasileiro, encerrado em 1985, com o fim do governo militar. Nesse período, foram criadas novas empresas públicas e ampliou-se o monopólio estatal, em um contexto de forte centralização política (BORGES, 2021).

Sobre o regime militar, Borges (2021, p. 23) explica que:

No período militar as garantias e liberdades constitucionais foram suprimidas, principalmente a partir de 1968. Os poderes legislativo e judiciário sofreram intervenção do governo militar (Regis, 2009). Nos Estados e em alguns Municípios considerados “de segurança nacional”, os governadores e prefeitos não eram mais eleitos pelo voto popular e sim por indicação do regime.

O quinto e atual período do federalismo brasileiro começou em 1985, quando José Sarney assumiu a Presidência da República após a morte de Tancredo Neves, eleito pelo Colégio Eleitoral na disputa indireta que marcou o fim do regime militar (BORGES, 2021).

Sobre o processo de redemocratização, Borges (2021, p. 23), define:

O processo de redemocratização do país foi delineado nas eleições nacionais de 1986, que elegeu os deputados e senadores para a composição da Assembleia Nacional Constituinte que possuía a missão de dotar o país de uma nova ordem constitucional. Nos anos seguintes, após intensos trabalhos, foi promulgada, em outubro de 1988, a nova Constituição Federal. Deve ser ressaltado que o término dos trabalhos de elaboração do novo texto Constitucional e a dissolução da Assembleia Nacional Constituinte não determinaram a extinção dos mandatos dos deputados e senadores eleitos em 1986, considerando que os eleitos não o foram somente para elaboração do texto Constitucional, como já ocorrera antes, mas para um mandato de 4 anos.

A Constituição Federal de 1988, além de restabelecer o regime democrático, conferiu status constitucional às garantias e liberdades fundamentais, ratificou o modelo federativo e elevou os municípios à condição de entes federativos, conferindo-lhes autonomia administrativa, política e financeira. Com o retorno da democracia, o país ainda precisava superar um obstáculo que travava seu desenvolvimento, qual seja, a persistente instabilidade econômica. Após várias tentativas frustradas de estabilização, como o Plano Cruzado, em 1986, o Plano Bresser, em 1987, o Plano Verão, em 1989, e o Plano Collor, em 1990, somente em 1994, durante o governo Itamar Franco, foi implementado o Plano Real (BORGES, 2021).

O art. 18⁶ da CF/88 consolidou o modelo federativo no Brasil, estabelecendo que cada ente federativo deve ter competência tributária própria para garantir sua autonomia política e administrativa (BRASIL, 1988).

O federalismo constitui uma forma de Estado que se distingue do estado unitário, caracterizando-se pela organização político-administrativa em que os entes federados possuem autonomia administrativa, política, tributária e financeira e se unem para a formação de um governo central mediante um pacto federativo, tendo surgido, sobretudo, da necessidade de descentralização do poder em países de grande extensão territorial, marcados por diversidades culturais, climáticas, sociais e econômicas, que fazem com que as demandas e prioridades variem significativamente entre as diferentes regiões (GADELHA, 2017).

Mendes (2002) expõe que a federação é uma das formas de organização política e administrativa do Estado, na qual se realiza a descentralização de competências entre suas unidades, sendo sua composição marcada pela existência de um órgão central e de entidades subnacionais nas esferas regionais e locais.

6 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Os arts. 25, § 1º, e 29 da CF/88⁷ reforçam a lógica do federalismo fiscal ao assegurarem aos estados e aos municípios autonomia normativa, administrativa e política, condição indispensável para o exercício de competências próprias e para a gestão de seus interesses, na medida em que reservam aos estados as competências não vedadas pela Constituição e garantem aos municípios a auto-organização por meio de lei orgânica, observados os princípios constitucionais, estruturando um arranjo federativo que pressupõe capacidade decisória e financeira dos entes subnacionais como elemento essencial para a repartição de competências tributárias, a organização das finanças públicas e a efetiva descentralização fiscal no âmbito da federação (BRASIL, 1988).

Seguindo essa lógica, o federalismo fiscal assume especial relevância para o presente trabalho por constituir desdobramento direto do federalismo e funcionar como elo entre a forma federativa de Estado e a efetiva repartição de receitas.

O federalismo fiscal corresponde à repartição de competências entre os entes federativos para a arrecadação dos tributos que lhes são atribuídos, para a distribuição dos encargos relacionados à implementação de políticas públicas e para a realização de transferências legais e constitucionais, de modo a reduzir as desigualdades regionais, não se limitando a uma simples divisão de atribuições, mas constituindo um conjunto de métodos e procedimentos voltados à obtenção de melhores resultados fiscais, consideradas as particularidades da tributação e da execução das ações estatais (MENDES, 2002).

Conforme leciona Gadelha (2017), o federalismo fiscal é um campo da ciência econômica voltado ao setor público que analisa a repartição de competências e de recursos entre as diferentes esferas de governo, com o objetivo de promover a alocação eficiente, a maximização da arrecadação e a adequada oferta de bens e serviços públicos à população, examinando a forma como a federação se organiza entre seus entes para alcançar tais finalidades e abrangendo, além da eficiência alocativa, preocupações relacionadas à distribuição de renda e ao crescimento econômico.

7 Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

[...]

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Corolário lógico do federalismo fiscal é a descentralização, que confere aos governos locais maior autonomia com vistas à eficiência na alocação de recursos, sendo que, nessa perspectiva, Rezende (2006) destaca que, ao longo das últimas décadas, consolidou-se uma tendência em nível mundial nas relações fiscais intergovernamentais voltada à descentralização das responsabilidades relativas aos gastos públicos e, em menor medida, à transferência de poderes tributários para os níveis subnacionais de governo, especialmente os estados e os municípios.

Após a reorganização institucional promovida pela CF/88, o processo de descentralização política e administrativa resultou na emancipação de mais de 1.100 municípios no território nacional, ampliando de forma significativa o número de entes federativos dotados de autonomia própria, de modo que os municípios passaram a ter condição de entes da Federação, dotados de autonomia política, administrativa e financeira (BORGES, 2021).

No entanto, Borges (2021) explica que a formação de novos municípios tornou necessária a redefinição da divisão dos recursos que, pela Constituição, devem ser repassados pela União e pelos Estados, desse modo, no caso do Fundo de Participação dos municípios (FPM), cuja transferência é de responsabilidade da União, sua lógica é essencialmente distributiva, sendo que a partilha leva em conta o tamanho da população e o nível de renda per capita de cada município, favorecendo, assim, aqueles de menor porte e situados em áreas economicamente menos dinâmicas.

Em síntese, a evolução histórica do federalismo demonstra um movimento pendular entre centralização e descentralização, que culminou, com a Constituição de 1988, na consolidação do modelo federativo atual no Brasil, voltado à ampliação da autonomia dos entes federados, especialmente dos municípios, fazendo do federalismo fiscal o eixo estruturante da repartição de competências, receitas e encargos, ao mesmo tempo em que revela os desafios inerentes à coordenação das finanças públicas e à redução das desigualdades regionais em um cenário marcado por profundas assimetrias econômicas e institucionais.

Definidas essas premissas, torna-se necessária a delimitação do estudo à análise da competência tributária e da repartição constitucional do ICMS, tema do próximo tópico, por se tratar do principal tributo estadual, de elevada relevância fiscal e centralidade no

financiamento das políticas públicas municipais, cuja partilha concentra as principais tensões entre os programas de fomento econômico e o equilíbrio do pacto federativo.

1.5 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DO ICMS

Na concepção de Gilmar Mendes (2023), a CF/88 foi moldada por duas forças complementares, de um lado, a busca de autonomia política e administrativa dos entes federados, especialmente dos municípios, e, de outro, a ampliação e universalização dos direitos fundamentais, em especial os sociais, de modo que, em sua visão, a autonomia política somente se realiza quando acompanhada da autonomia financeira, o que, em um Estado fiscal, depende da adequada distribuição de competências tributárias e da partilha do produto da arrecadação.

No contexto da Federação brasileira, houve um deslocamento gradual de competências do governo central para os estados e municípios, ampliando a autonomia desses entes na condução das questões locais. Esse fenômeno é descrito na literatura como um movimento centrífugo (BORGES, 2021).

Na definição de Roque Carrazza (1998), competência tributária é a aptidão para instituir, em abstrato, tributos, delimitando em lei a hipótese de incidência, o sujeito ativo e o sujeito passivo, bem como a base de cálculo e a alíquota.

A repartição de competências tributárias no Brasil constitui pilar fundamental da organização federativa, pois assegura autonomia financeira à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, sendo que a Constituição de 1988, ao distribuir tais competências de modo preciso, estabelece que cada ente pode instituir e arrecadar seus tributos de acordo com as materialidades e territorialidades que lhe são atribuídas.

A distribuição de receitas no federalismo brasileiro ocorre por duas vias: de um lado, pela atribuição de competências tributárias próprias a cada ente federativo (União, estados, Distrito Federal e municípios), conforme previsto nos arts. 153, 155 e 156 da CF/88 e, de outro, pela participação dos entes subnacionais nas receitas arrecadadas pelos entes de maior capacidade fiscal, assegurando-lhes parcela do produto da arrecadação, nos termos das transferências constitucionais (BRASIL, 1988).

Essa divisão permite que os municípios participem das receitas geradas por impostos estaduais e federais, assegurando a distribuição equitativa de recursos, o que não

apenas reforça a autonomia financeira dos entes federativos, mas também sustenta a prestação de serviços públicos, como saúde, educação e segurança, em todas as esferas de governo.

Tem-se, portanto, que, no Brasil, a arrecadação de certos tributos não se concentra em apenas um ente federado, sendo repartida entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, como ocorre com o IR (Imposto sobre a renda), o IPI (Imposto sobre produtos industrializados), o ITR (Imposto sobre a propriedade territorial rural), o ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) e o IPVA (Imposto sobre a propriedade de veículos automotores), conformando um modelo de repartição de receitas voltado à promoção do equilíbrio financeiro entre os entes, à mitigação das desigualdades regionais e à garantia de condições mínimas para o adequado exercício das competências constitucionais que lhes são atribuídas, sobretudo por meio dos fundos de participação e do compartilhamento direto das receitas tributárias.

O objeto deste trabalho está voltado à análise sistemática dos programas de fomento quando colocados em tensão com a justa repartição das receitas tributárias provenientes do ICMS, examinando-se, em um plano maior, o confronto entre os instrumentos da ordem econômica, especialmente o fomento estatal, e as exigências do pacto federativo no que se refere à repartição das receitas tributárias.

Nessa perspectiva, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), tributo de competência dos Estados e do Distrito Federal, possui regime de repartição constitucional com os Municípios, cuja lógica é predominantemente devolutiva, pois a divisão considera, em grande medida, o valor adicionado gerado em cada município, o que tende a favorecer os municípios de maior porte e com maior atividade econômica, ampliando sua capacidade fiscal. Acerca desse aspecto, Borges (2021, p. 29) alerta que a criação de municípios de pequeno porte acentuou a desigualdade socioeconômica:

A grande maioria dos Municípios criados após a Constituição Federal de 1988, foram de pequeno porte, ou seja, com menos de 20.000 habitantes, acentuando, assim, a grande desigualdade econômica entre as regiões do país. O processo de criação dos novos Municípios acabou gerando entes federativos altamente dependentes das transferências de receitas, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. “A conquista de maior autonomia nasceu pelos Municípios a partir da Constituição Federal de 1988 não pôde ser igualmente experimentada por todos os Municípios brasileiros, mas apenas por um grupo de maior expressão populacional”.

A evolução do ICMS tem início com a Emenda nº 18/1965 à Constituição de 1946, que instituiu o então ICM em substituição ao imposto sobre vendas e consignações dos estados, previsto desde a Constituição de 1934, como resposta às críticas dirigidas a um tributo cumulativo, inflacionário e inadequado à realidade econômica do país, passando o novo imposto a resultar da unificação de diversas materialidades anteriormente tributadas de forma fragmentada, como a circulação de mercadorias, minerais, combustíveis, energia elétrica, transportes e comunicações, em um movimento inspirado nos modelos europeus de tributação sobre o valor agregado, mas adaptado às particularidades do federalismo brasileiro, no qual União, estados e municípios já exerciam competências tributárias próprias, circunstância que explica a complexidade estrutural do ICMS e as tensões históricas entre racionalização do sistema tributário, não cumulatividade e repartição de competências e receitas (CARNEIRO, 2019).

O ICMS se apresenta como tributo de competência dos estados e do Distrito Federal, incidindo tanto sobre a circulação de mercadorias quanto sobre as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, conforme estabelecido pelo art. 155, II, da Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 87/1996, cujas características são a fiscalidade (finalidade primordial de arrecadação de recursos financeiros), seletividade (possibilidade de alíquotas menores a depender da essencialidade do produto), realidade (incide em razão da coisa, objeto de tributação) e não vinculado (fato gerador que independe da atividade estatal, ou seja, fato do indivíduo) (CARNEIRO, 2019).

Segundo Machado e Ferraz (2024, p. 895)

O ICMS é o imposto que mais arrecada entre todos os impostos, pois o seu fato gerador incide sobre a circulação de mercadorias em todo o país e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, e sobre serviços de comunicação, ainda que as operações se iniciem no exterior, estes que foram adicionados ao antigo ICM que não incidia sobre serviços de transporte ou comunicação. Trata-se de um imposto não cumulativo, pois os valores pagos em cada etapa do processo de produção são descontados na etapa subsequente; é seletivo em função da essencialidade da mercadoria.

A Constituição instituiu um sistema de repartição de receitas advindas do recolhimento do ICMS, garantindo aos municípios o direito a uma parte dos tributos arrecadados pelos estados. O artigo 158, IV, §1º, I e II, da CF/88⁸, assegura que 25% (vinte e

8 Art. 158. Pertencem aos Municípios:
[...]

IV - 25% (vinte e cinco por cento): a) 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; b) do produto da arrecadação do imposto

cinco por cento) da arrecadação do ICMS, tributo de competência estadual, sejam repassados aos municípios (BRASIL, 1988).

Machado e Ferraz explicam e tecem breve crítica ao art. 158, IV, da CF/88:

Os municípios receberão também 25% do produto da arrecadação com o ICMS, como, aliás, já constava da regra constitucional anterior. Dos entes federativos, aos municípios foram destinados os impostos com o menor potencial de arrecadação, apesar da contradição do sistema, pois a Constituição de 1988 elevou os municípios a um novo status jurídico, e as correntes municipalistas sempre foram ativas, pois, como já se dizia, as pessoas moram no município e não na União ou nos estados.

Mazza (2023, p. 133) explica o parágrafo único do art. 158 da CF/88:

De acordo com o parágrafo único do art. 158 da CF, os 25% serão creditados nos cofres municipais de duas maneiras: 65%, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seu território, e até 35% conforme disposição em lei estadual, sendo obrigatória a distribuição de, no mínimo, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, conforme nível socioeconômico dos educandos (redação dada pela Emenda Constitucional n. 108/2020).

Assim, o exame da competência tributária e da repartição constitucional do ICMS demonstra a importância desse tributo no federalismo fiscal brasileiro, tanto pela sua relevância arrecadatória quanto pelo efeito direto na autonomia financeira dos municípios.

1.6 EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA

A extrafiscalidade consiste em formas indiretas de intervenção estatal na atividade econômica que não têm como finalidade primordial a arrecadação de receitas, mas a indução de condutas no mercado, em conformidade com os objetivos delineados por determinada política pública, razão pela qual também é denominada tributação indutiva (MAZZA, 2023). Como exemplo clássico de sua incidência prática, pode-se mencionar o IPTU progressivo no tempo, aplicado para desestimular a ociosidade ou a subutilização de imóveis urbanos e

previsto no art. 156-A distribuída aos Estados.

§ 1º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, "a", 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.

assegurar o cumprimento da função social da propriedade conforme o plano diretor, mediante a fixação de alíquotas crescentes em razão da inadequada utilização do bem, bem como o ITR com alíquotas mais elevadas sobre propriedades rurais não produtivas, que atua como instrumento de combate à improdutividade e de estímulo ao uso racional da terra, ambos evidenciando mecanismos fiscais orientados à disciplina da atividade econômica e à concretização de políticas públicas, para além da simples finalidade arrecadatória.

Luís Eduardo Schoueri (2005), na obra de referência Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica, sistematiza a intervenção estatal sobre o domínio econômico por indução, que se dá mediante estímulos e desestímulos, sendo os incentivos fiscais uma subespécie das subvenções voltadas à indução positiva. Na visão de Schoueri, as normas tributárias indutoras representam um aspecto das normas tributárias identificado a partir de sua função indutora, consistindo em vincular um consequente (vantagem ou agravamento) a determinado comportamento do contribuinte.

Conforme Bevilacqua (2013), uma das formas clássicas de atuação estatal na ordem econômica consiste nas políticas estaduais voltadas à atração de investimentos, as quais podem ser implementadas por distintos mecanismos de natureza fiscal. A outorga de auxílios pelo Estado, contudo, possui potencial lesivo ao mercado, na medida em que interfere no funcionamento regular da economia, podendo gerar efeitos negativos tanto sobre o mercado interno quanto sobre a concorrência (BEVILACQUA, 2013).

Observando essas diretrizes e buscando restringir a análise ao tema central desse estudo, tem-se que o ICMS exerce função extrafiscal, evidenciada pelo seu emprego como mecanismo de intervenção na esfera econômica ou social. Nesse sentido, Baleeiro (2003, p. 233) afirma que:

Para isso, o ordenamento jurídico, a doutrina e a jurisprudência tem reconhecido ao legislador tributário a faculdade de estimular ou desestimular comportamentos, por meio de uma tributação progressiva ou regressiva, ou da concessão de benefícios ou de incentivos fiscais. A constituição expressamente os admite para promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio econômico entre as diferentes regiões do país.

A utilização extrafiscal do ICMS projeta efeitos diretos sobre o federalismo fiscal, pois incide justamente sobre o principal tributo partilhado com os municípios, impactando o volume, o ritmo e a previsibilidade das transferências decorrentes da cota-parte prevista no art. 158, IV, da Constituição Federal. Desse modo, um mesmo benefício pode ser,

simultaneamente, qualificado como renúncia de receita para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal e como instrumento extrafiscal de fomento econômico, o que exige avaliá-lo não apenas sob o prisma contábil, mas também à luz dos objetivos constitucionais de desenvolvimento regional e equilíbrio federativo.

Nesse contexto, a extrafiscalidade tributária apresenta-se como manifestação qualificada do papel ativo do Estado na economia, na medida em que o tributo deixa de ostentar finalidade exclusivamente arrecadatória para assumir função de estímulo ou desestímulo a comportamentos econômicos reputados relevantes à concretização dos objetivos constitucionais, especialmente aqueles previstos no Título VII da Constituição Federal, relativo à ordem econômica.

É nesse cenário que se inserem os programas de benefícios fiscais do Estado de Goiás, estruturados em torno do ICMS como instrumento de atração de investimentos, diversificação da base produtiva e fortalecimento da economia regional, pois, ao lançar mão de técnicas como diferimento, crédito outorgado e postergação do recolhimento do imposto, o ente estadual procura concretizar relevantes diretrizes constitucionais; contudo, impõe-se examinar a viabilidade dessas medidas no plano prático, diante da possibilidade de produzirem efeitos colaterais adversos sobre a dinâmica econômica regional ou de repercutirem negativamente em outros objetivos previstos na Constituição.

Em conclusão, este capítulo examinou os fundamentos da ordem econômica constitucional, o papel regulador e fomentador do Estado, a estrutura do federalismo fiscal brasileiro, com ênfase na repartição constitucional do ICMS e na autonomia financeira dos municípios, além de estabelecer as premissas contextuais da extrafiscalidade, articulando-a ao objeto deste trabalho. As tensões identificadas entre fomento econômico e equilíbrio federativo, em cenário de assimetrias regionais, delineiam o suporte teórico necessário para a análise, no capítulo seguinte, dos programas de benefícios fiscais do Estado de Goiás e de seus reflexos sobre a repartição das receitas tributárias.

Assim, no capítulo seguinte serão examinadas, de modo pormenorizado, as diversas dimensões que envolvem os programas de fomento do Estado de Goiás, a fim de, posteriormente, analisar seus efeitos jurídicos e práticos e verificar, à luz de dados empíricos, se produziram, ao longo do tempo, os resultados pretendidos.

2 PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO ESTADO DE GOIÁS

A atuação do Estado de Goiás como agente fomentador tem se concretizado por meio de diversos programas de incentivo fiscal e financeiro voltados ao fortalecimento do setor produtivo e à promoção do desenvolvimento regional equilibrado. Esses instrumentos representam a materialização do papel estatal previsto no art. 174 da Constituição Federal, segundo o qual cabe ao poder público incentivar e planejar a atividade econômica com vistas ao interesse coletivo.

Nesse contexto, o fomento assume papel estratégico ao buscar não apenas atrair novos investimentos, mas também estimular a modernização tecnológica, a geração de empregos e a diversificação da base econômica do Estado.

Entre os principais programas de fomento implementados em Goiás destacam-se o PRODUZIR, o FOMENTAR, o PROGÓIAS e o PROTEGE, cada um com estrutura normativa e operacional própria, mas todos voltados a criar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico sustentável. Esses programas utilizam mecanismos como financiamentos, créditos outorgados e regimes especiais de tributação para estimular a instalação e ampliação de empreendimentos, reduzir desigualdades regionais e promover a competitividade da economia goiana. A seguir, são apresentados seus principais aspectos e finalidades, a fim de demonstrar como o Estado exerce sua função de indutor e regulador do desenvolvimento econômico por meio de instrumentos de fomento.

No caso de Goiás, a política de fomento, concretizada por meio de programas como PRODUZIR, FOMENTAR, PROGÓIAS e PROTEGE, demonstra a relevância da intervenção estatal orientada ao desenvolvimento regional e à ampliação da competitividade econômica. Contudo, a consolidação de um modelo eficaz de fomento exige que tais políticas sejam pautadas pela transparência, pela responsabilidade fiscal e pela cooperação entre Estado e municípios, de forma que o estímulo à iniciativa privada se traduza em benefícios sociais duradouros e em um desenvolvimento sustentável e equilibrado para todo o território goiano.

A concessão de benefícios fiscais, embora seja um importante instrumento de política pública voltado à atração de investimentos e ao fortalecimento da economia estadual, não pode comprometer a justa repartição das receitas tributárias nem inviabilizar a execução de políticas públicas locais. Assim, a efetividade das ações estatais de fomento depende de um planejamento que concilie o estímulo à atividade produtiva com a preservação da capacidade

financeira dos entes municipais, garantindo o desenvolvimento econômico sem desestruturação das finanças públicas.

2.1 PRINCIPAIS PROGRAMAS DE FOMENTO EM GOIÁS

Estabelecidas as premissas gerais acerca da ordem econômica constitucional e do federalismo fiscal, cujo enfoque foi demonstrar os institutos jurídico-constitucionais que conformam a problemática enfrentada neste trabalho, passa-se, doravante, à análise dos programas de benefícios fiscais do Estado de Goiás, com destaque para os programas de fomento vinculados ao ICMS e para seus reflexos sobre as finanças municipais.

O objetivo aqui é demonstrar, dentro do contexto da ordem econômica constitucional, como é a dinâmica dos programas de fomento.

O Estado de Goiás, ao longo dos anos, tem estruturado diversos programas de fomento com o objetivo de promover o desenvolvimento industrial, tecnológico, social e econômico da região, cujos programas são regulamentados por legislações específicas e oferecem uma variedade de incentivos fiscais para empresas que se estabelecem ou ampliam suas atividades no estado.

Por intermédio da Lei nº 7.531 de 1971 o FEICOM (Fundo de Expansão da Indústria e Comércio do Estado de Goiás) foi instituído. Trata-se do primeiro instrumento de fomento industrial no Estado de Goiás (IMB, 2014).

Posteriormente, foi promulgada a Lei 7.700 de 1973, que concedeu incentivos fiscais e financeiros a diversas indústrias, inclusive os benefícios advindos do FEICOM⁹ e criou o CONSUP (Conselho Superior de Prioridades para o Desenvolvimento Industrial) (GOIÁS, 1973).

A consolidação da política estadual de fomento industrial ocorre com a Lei nº 9.489, de 19 de julho de 1984, que instituiu o Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás - FOMENTAR, com objetivo de incrementar a implantação e a expansão de atividades que promovam o desenvolvimento industrial do Estado de Goiás (GOIÁS, 1984).

9 Art.3º - Às indústrias que se instalarem no Estado de Goiás, no período fixado no art.1º desta lei, poderão ser concedidos os seguintes incentivos: I - implantação da infra-estrutura às expensas do Fundo de Expansão do Indústria e do Comércio-FEICOM, compreendendo linha de transmissão de energia elétrica, rede de telefone, da água e esgoto e estrada de rodagem auxiliar;

O Fomentar tem como principal objetivo promover a industrialização do Estado de Goiás por meio de incentivos fiscais voltados para a instalação e ampliação de empreendimentos. O artigo 2º da Lei nº 9.489¹⁰, demonstra que as fontes de recursos do FOMENTAR seriam principalmente do ICMS a ser recolhido por estabelecimentos industriais implantados ou expandidos com o apoio do Fundo.

O referido programa estabelece que as empresas participantes poderiam postergar o pagamento de 70% (setenta por cento) do ICMS devido (desde que esse valor não fosse superior a 12% do valor das saídas registráveis no período de competência). A alíquota considerada para o cálculo do imposto era de 17% (dezessete por cento) sobre o faturamento mensal da empresa. Na prática, tratava-se de um adiamento do recolhimento, pois a legislação qualificava essa parcela diferida como um empréstimo concedido pelo Fundo, sujeito à devolução futura (Paschoal, 2001).

A forma como a legislação trouxe, o programa FOMENTAR seria um tipo de “empréstimo temporário”, que no futuro, deveria ser pago, pois, não seria uma “isenção fiscal”, mas se enquadraria a uma “protelação” de pagamento. De acordo com Paschoal (2001), a cada mês, 30% do ICMS devido, deveria ser recolhido ao Tesouro Estadual. Já os 70% do ICMS devido, teria seu recolhimento protelado por 5 (cinco) anos. Sendo este último, o incentivo fiscal oferecido.

Com o advento da Lei nº 13.591, de 2000, o PRODUZIR foi criado para complementar o FOMENTAR, focando na modernização e ampliação do setor industrial em Goiás, com especial atenção à inovação tecnológica (GOIÁS, 2000).

O programa oferece financiamento de 73% do ICMS apurado pelas empresas, podendo ser de 98% do ICMS para Microempresas e empresas que se localizem no Oeste e Nordeste Goiano. Nesse contexto, após a apuração do ICMS do mês, recolhe-se 27% via DARE direto ao Tesouro Estadual. Após, a empresa antecipa o valor de 10% do valor financiado (73%), no ato de liberação de cada parcela mensal do benefício e recolhe-se 0,2% de juro ao mês sobre o saldo devedor até sua quitação (GOIÁS, 2000).

10- Art. 2º-São fontes de recursos do FOMENTAR:

a) Tesouro Estadual, que concorrerá com valor de até 12% (doze por cento) sobre as vendas de mercadorias tributadas pelo Estado de Goiás e realizadas pelos empreendimentos implantados ou expandidos com apoio técnico, financeiro ou, ainda, mediante participação acionária do FOMENTAR;

O PRODUZIR também implementa auditorias periódicas para assegurar que as empresas cumpram os requisitos estabelecidos. A modernização tecnológica e a inovação são pilares fundamentais do programa, que busca aumentar a competitividade das indústrias goianas.

Nesse sentido, os subprogramas do PRODUZIR foram criados para especializar a política de incentivo, adaptando o instrumento (financiamento de ICMS ou crédito outorgado) ao perfil do empreendimento e ao tipo de atividade que o Estado queria atrair/expandir (micro e pequenas empresas, centrais de distribuição, comércio exterior, logística e montadoras/fabricantes). Em vez de um único modelo “igual para todos”, o objetivo foi segmentar, tornando o programa mais direcionado a setores específicos, os quais seguem abaixo:

Quadro 1 - Subprogramas do PRODUZIR

Subprogramas	Objetivo	Lei de Criação
MICROPRODUZIR	Incentivar a implantação ou expansão de micro e pequenas empresas, enquadradas ou não no Regime Simplificado de Tributos Federais, desde que o faturamento não ultrapasse o limite estipulado para o Regime. Financiamento de até 90% do ICMS mensal num prazo de 3 à 5 anos, limitado à 2020. (GOIÁS, 2000)	Lei nº. 13.591 de 18/01/00
CENTROPRODZIR	Incentivar, por meio de apoio financeiro, a instalação, no Estado de Goiás, de central única de distribuição de produtos de informática, telecomunicação, móvel, eletroeletrônico e utilidades domésticas em geral. (GOIÁS, 2001)	Lei nº. 13.844 de 01/06/01
TELEPRODZIR	Prestação de assistência financeira destinada ao financiamento de parcela do custo do investimento realizado, à empresa de telecomunicação que instalar unidade central de atendimento (call center) no Estado de Goiás. (GOIÁS, 2001)	Lei nº. 13.839 de 15/05/01
COMEXPRODZIR	Apoiar operações de comércio exterior no Estado de Goiás realizadas por empresa comercial importadora, inclusive por <i>trading company</i> , que operem exclusiva ou preponderantemente com essas operações. Concede um crédito outorgado de ICMS, a ser apropriado na saída interestadual de mercadorias importadas, compensando o imposto devido pela empresa no valor de até 65% sobre o saldo devedor do imposto no período correspondente às operações internacionais. (GOIÁS, 2002)	Lei nº. 14.186 de 27/06/02
TECNOPRODUZIR	Prestação de incentivo financeiro destinado a motivar investimentos privados para a construção da torre central do “Teleporto Parque Serrinha”, cujo prazo para execução será de 03 anos, após realização do termo licitatório. O incentivo poderá ser concedido com base na arrecadação do ICMS	Lei nº. 13.919 de 04/10/2001

	efetivamente pago pela empresa investidora, após celebração de TARE com a Secretaria da Fazenda. (GOIÁS, 2001)	
LOGPRODUIR	Incentivar a instalação e expansão de empresas operadoras de Logística de Distribuição de produtos no Estado de Goiás. O incentivo consiste na concessão de crédito outorgado sobre o ICMS incidente sobre as operações interestaduais de transportes pela empresa operadora de logística. (GOIÁS, 2002)	Lei nº. 14.244 de 29/07/02

Fonte: Dados da Secretaria de Estado e Indústria, Comércio e Serviços (2025)

Esse estímulo fiscal visa atrair investimentos para o Estado, promover modernização tecnológica, gerar empregos e incrementar renda local, especialmente em regiões menos desenvolvidas, contribuindo para a diversificação e fortalecimento da base industrial goiana.

O subprograma MICROPRODUIR é voltado especificamente para micro e pequenas empresas, cujo faturamento anual não ultrapasse o limite de enquadramento no Simples Nacional. Além disso, assim como o PRODUIR, atua sob a forma de financiamento de parcela mensal de ICMS devido pelas empresas beneficiárias, tornando o custo da produção mais barato e seus produtos mais competitivos no mercado. Os prazos de fruição do benefício são até dezembro/2040, conforme a Lei nº 13.591/2000 e Decreto nº. 5.265/2000. Observe o quadro sintético do PRODUIR e MICROPRODUIR:

Condições	PRODUIR	MICROPRODUIR
Enquadramento	Média e grande empresa e grupo econômico.	Micro e pequena empresa.
Faturamento anual	Acima de R\$ 3.600.000,00 → Acima de R\$ 4.800.000,00 a partir do ano de 2018.	Até R\$ 3.600.000,00 → Até R\$ 4.800.000,00 a partir do ano de 2018.
Limite do ICMS financiável	98% para as regiões Oeste e Nordeste do Estado de Goiás; 73% para as demais regiões.	98%.
Juros	0,2% a.m.	0,2% a.m.
Projetos	Exige projeto completo, com assinatura de profissional habilitado, conforme Decreto 8.598 de 09/03/2016.	Exige projeto completo, com assinatura de profissional habilitado, conforme Decreto 8.598 de 09/03/2016.
Forma de pagamento	Recolhimento normal; 27% de ICMS no DARE para o Tesouro Estadual.	2% de ICMS no DARE, em modelo padrão.

Condições	PRODUZIR	MICROPRODUZIR
Antecipação	10% sobre o valor mensal do ICMS financiado de 73%.	5% sobre o valor mensal do ICMS utilizado dos 98%.
ICMS	O saldo devedor acumulado do ano terá 12 meses de carência e será pago com redução através dos fatores de descontos, podendo atingir até 100%.	O saldo devedor acumulado do ano terá 12 meses de carência e será pago com redução através dos fatores de descontos, podendo atingir até 100%.
Juros (pagamento)	Pagos mensalmente, sobre o saldo das parcelas do ICMS financiado.	Pagos mensalmente, sobre o saldo das parcelas do ICMS financiado.
Correção monetária	Não há incidência de correção monetária.	Não há incidência de correção monetária.
Garantias	1- Aval ou fiança dos sócios ou diretores; 2- Seguro garantia; 3- Garantia real; 4- Fiança bancária.	1- Aval ou fiança dos sócios ou diretores; 2- Seguro garantia; 3- Garantia real; 4- Fiança bancária.
Agente financeiro	Agência de Fomento de Goiás S/A.	Agência de Fomento de Goiás S/A.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Secretaria de Estado e Indústria, Comércio e Serviços (2025)

O Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás - PROTEGE foi instituído através da Lei nº 14.469 de 16 de julho de 2003, com o objetivo de combater a fome, erradicar a pobreza e promover a inclusão social no estado (GOIÁS, 2003).

O programa é financiado por um adicional de 2% sobre a alíquota do ICMS de produtos supérfluos, cobrados de empresas que usufruem de incentivos fiscais, com base no artigo 7º, XII da Lei nº 14.469/2003¹¹. Os recursos arrecadados são destinados exclusivamente ao financiamento de ações sociais, como saúde, educação e habitação, e têm como finalidade melhorar a qualidade de vida da população em situação de vulnerabilidade social. O fundo é gerido por um conselho diretor, que assegura a transparência na aplicação dos recursos (GOIÁS, 2003).

O ProGoiás foi instituído por intermédio de adesão a legislação inerente aos benefícios fiscais do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme a Lei nº 20.787 de 3 de junho de 2020, o ProGoiás foi criado com o objetivo de desburocratizar e modernizar os incentivos fiscais concedidos pelo estado, substituindo os programas anteriores (FOMENTAR e PRODUZIR) (GOIÁS, 2020).

11 - XII - de receitas oriundas do adicional de até 2% (dois por cento) na alíquota do ICMS sobre produtos e serviços supérfluos nos termos do art. 82, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT;

O referido programa foi regulamentado pelo Decreto nº 9.724/2020 de Goiás. O programa prevê a redução gradual da alíquota do Protege (Fundo de Proteção Social de Goiás), de 10% para 6%, ao longo de 25 meses, de acordo com o artigo 11, inciso I¹² da referida lei nº 20.787 de 03 de junho de 2020 (GOIÁS, 2020).

Esse programa visa desburocratizar a concessão de benefícios fiscais para o setor industrial e garantir segurança jurídica e impessoalidade.

O PROGÓIAS concede crédito outorgado sem a concessão de financiamento. Os investimentos vinculados ao programa devem atingir, no mínimo, 15% do crédito outorgado previsto no artigo 4º, § 3º, I, da Lei nº 20.787/2020¹³, calculado com base na estimativa dos primeiros 36 meses de fruição do benefício. Podem aderir ao programa os estabelecimentos industriais instalados no Estado que pretendam implantar, ampliar ou revitalizar unidades produtivas, bem como os atuais beneficiários dos programas FOMENTAR, PRODUZIR, MICRO e PROGREDIR (GOIÁS, 2020).

Dessa forma, empresas que já participavam dos programas anteriores podem migrar para o PROGÓIAS, que também oferece redução na carga tributária para indústrias que cumprem requisitos de qualificação e inovação tecnológica.

Ao longo deste tópico, foi possível compreender a trajetória e evolução dos principais programas de fomento do Estado de Goiás.

2.2 INSTRUMENTOS DE INCENTIVO

12 - Art. 11. A utilização do crédito outorgado previsto no art. 5º é condicionada, em qualquer hipótese: I - à contribuição para o Fundo PROTEGE GOIÁS nos seguintes percentuais, aplicados sobre o valor do benefício efetivamente usufruído em período de apuração, de acordo com o tempo de fruição no PROGÓIAS: a) 10% (dez por cento), até o 12º (décimo segundo) mês; b) 8% (oito por cento), a partir do 13º (décimo terceiro) até o 24º (vigésimo quarto) mês; c) 6% (seis por cento), a partir do 25º (vigésimo quinto) mês;

13 Art. 4º Podem ser beneficiários do PROGÓIAS os estabelecimentos que exerçam atividades industriais no Estado e que sejam enquadrados no referido programa e que realizem investimentos correspondentes à:

[...]

§ 3º Os investimentos previstos devem ser:

[...]

I - de valor correspondente, no mínimo, ao percentual de 15% (quinze por cento) do montante do crédito outorgado previsto no art. 5º, estimado para os primeiros 36 (trinta e seis) meses de fruição do benefício;

2.2.1 RENÚNCIA DE RECEITA (OU FISCAL)

Renúncia de receita (ou fiscal) é a situação em que o Estado, em qualquer de suas esferas, deixa de arrecadar valores que juridicamente lhe seriam devidos, o que ocorre, sobretudo, por meio da criação ou ampliação de benefícios fiscais.

O art. 113¹⁴ do ADCT da CF/88 estabelece que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou gere renúncia de receita deve ser acompanhada de estimativa do respectivo impacto orçamentário e financeiro, reforçando, em nível constitucional, a exigência de responsabilidade fiscal no processo legislativo, ao impedir a aprovação de normas que comprometam o equilíbrio das contas públicas sem a prévia avaliação de seus efeitos financeiros (BRASIL, 1988).

Nos termos do art. 14, § 1º¹⁵ da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), considera-se renúncia toda medida de natureza tributária que resulte em redução seletiva da arrecadação, abrangendo isenções não gerais, subsídios, créditos presumidos, remissões, anistias ou alterações na alíquota ou na base de cálculo que concedam tratamento diferenciado a determinados contribuintes.

ABRAHAM (2021) explica que as renúncias de receitas são concedidas a título de incentivos fiscais e se operacionalizam, em regra, por meio de anistias, remissões, subsídios, créditos presumidos, isenções, redução de alíquotas ou base de cálculo. Esses benefícios consistem em exceções ao regime tributário geral, permitindo que determinados contribuintes deixem de pagar tributo ou o recolham em valor inferior ao normalmente exigido, exigindo-se uma contrapartida, sempre com fundamento em lei específica.

14 ART. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

15 Art. 14. A concessão, ampliação ou prorrogação 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 2 (dois) exercícios subsequentes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos 1 (uma) das seguintes condições:

[...]

§ 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.

2.2.2 BENEFÍCIOS FISCAIS

O CTE-GO, Lei nº 11.651/1991, define os benefícios fiscais como subsídios concedidos mediante renúncia total ou parcial da receita tributária, vinculados a finalidades de incentivo econômico, conforme disposto no art. 39¹⁶, elencando como suas espécies a isenção, a redução da base de cálculo, o crédito outorgado, a manutenção de crédito e a devolução total ou parcial do imposto, nos termos do art. 41¹⁷ (Goiás, 1991).

O art. 42¹⁸ do CTE-GO, Código Tributário do Estado de Goiás, equipara a benefício fiscal toda e qualquer concessão de incentivos ou benefícios que resulte direta ou indiretamente na dilação do prazo para pagamento do ICMS ou na exoneração, dispensa, redução ou eliminação, total ou parcial.

A Lei nº 21.242, de 13 de janeiro de 2022, do Estado de Goiás, estabelece normas para o controle e a transparência dos programas e espécies de incentivos fiscais de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) no estado, visando maior fiscalização e publicidade sobre os benefícios concedidos, e, dentre eles, constam a isenção, a redução de base de cálculo e o crédito outorgado.

Para facilitar a compreensão dos programas de incentivos fiscais de ICMS, passaremos a análise dos seguintes objetos.

2.2.3 ISENÇÃO

A isenção é uma modalidade de exclusão do crédito tributário, devidamente prevista no artigo 175, I¹⁹ da Lei nº 5.172 de 1966, que sempre decorre de lei.

16 Art. 39. Entende-se como benefício fiscal o subsídio concedido pelo Estado, na forma de renúncia total ou parcial de sua receita decorrente do imposto, relacionado com incentivo em futuras operações ou prestações nas atividades por ele estimuladas.

17 Art. 41. São os benefícios fiscais: I - a isenção; II - a redução da base de cálculo do imposto; III - o crédito outorgado; IV - a manutenção de crédito; V - a devolução total ou parcial do imposto.

18 Art. 42. Para os efeitos da legislação tributária, equipara-se a benefício fiscal e sujeita-se às exigências para este requeridas, a concessão, sob qualquer forma, condição ou denominação, de quaisquer outros incentivos, benefícios ou favores, dos quais resulte, direta ou indiretamente, dilação do prazo para pagamento do ICMS ou exoneração, dispensa, redução, eliminação, total ou parcial, do ônus do imposto devido na respectiva operação ou prestação, mesmo que o cumprimento da obrigação vincule-se à realização de operação ou prestação posterior ou, ainda, a qualquer outro evento futuro.

19 - Art. 175. Excluem o crédito tributário: I - a isenção;

Sobre a isenção, Nascimento (2022, p. 63) explica:

Este benefício tributário pode ser concedido de duas maneiras: (i) em caráter geral: quando decorrer diretamente de lei e não necessitar de qualquer comprovação para seu gozo; e (ii) em caráter específico, ou seja, quando a isenção só se efetivar mediante despacho da autoridade administrativa, por meio de requerimento do interessado, comprovando o preenchimento das condições e requisitos previstos em lei (art. 179, do CTN).

2.2.4 DIFERIMENTO

O diferimento fiscal é um mecanismo que permite o adiamento do pagamento de tributos, como no caso do ICMS, para uma data futura, sem que haja a extinção da obrigação tributária. De forma prática, essa forma permite facilitar a liquidez das empresas, permitindo que retenham recursos por mais tempo, antes de efetuar o pagamento.

Para Nascimento (2022, p. 104):

O diferimento, por se tratar de mera postergação arrecadatória, foi equivocadamente considerado como um instrumento de renúncia de receita (art. 14, §1º117, da LC n. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal), pois não causa qualquer modificação (via de regra) no planejamento orçamentário, em função de seu mecanismo de aplicação, havendo a incidência tributária conforme prevista, embora em momento posterior.

Para Trennephol (2012, p. 127), no diferimento, o pagamento do imposto é postergado para um momento futuro, pois a exigibilidade somente surge quando ocorre o evento indicado pela legislação. Essa técnica equivale a deslocar a responsabilidade pelo recolhimento para etapa posterior da cadeia, razão pela qual é compreendida como forma de substituição tributária voltada ao passado, já que a relação jurídica não se aperfeiçoa na operação inicial, mas apenas no instante eleito para a cobrança.

Ainda, conforme Nascimento (2022, p. 105):

O instituto do diferimento possui, em sua natureza, a intenção do legislador em postergar o momento da incidência do tributo, alterando/mutilando ao menos um critério da regra-matriz de incidência tributária, seja na hipótese ou no consequente normativo, restaurando-o em um momento subsequente. Os tributos, objeto deste instrumento de alteração temporal da incidência, para fins deste trabalho, são os plurifásicos e não-cumulativos, em específico o ICMS.

No Estado de Goiás, embora os programas de fomento utilizem a terminologia empréstimo ou financiamento, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1172, qualificou FOMENTAR e PRODUZIR como modalidades de diferimento ou postergação do pagamento do ICMS. Segundo o voto do ministro Gilmar Mendes, tais programas não violam a repartição constitucional prevista no art. 158, inciso IV, desde que seja garantido o repasse da parcela pertencente aos Municípios no momento do efetivo ingresso do tributo nos cofres estaduais.

2.2.5 REDUÇÃO TRIBUTÁRIA

A redução tributária constitui outra modalidade de incentivo fiscal voltada à diminuição da carga efetiva do ICMS, seja por meio da redução da alíquota, seja pela redução da base de cálculo prevista em lei.

Diferentemente da isenção, que exclui a constituição do crédito tributário, a redução tributária mantém a incidência do imposto, mas em patamar inferior ao originalmente estabelecido pelo legislador, modificando o quantum devido sem suprimir a obrigação tributária, sendo amplamente utilizada pelos Estados para induzir investimentos.

2.2.6 CRÉDITO OUTORGADO

Os termos crédito outorgado e crédito presumido são, com frequência, empregados de forma intercambiável pela legislação e pela prática administrativa, pois ambos designam mecanismos de concessão de créditos fictícios destinados à redução da carga tributária, sendo comum, inclusive, que benefícios fiscais rotulados sob outras denominações revelem, em sua estrutura material, verdadeira modalidade de crédito presumido. O crédito presumido, na lição de Alexandre Mazza (2023), consiste em instrumento de política fiscal por meio do qual o legislador, ou o Poder Executivo autorizado por lei, atribui ao contribuinte créditos tributários que não decorrem de operação anterior efetivamente tributada, permitindo sua compensação em etapas subsequentes da cadeia econômica, o que resulta na redução do montante a ser recolhido.

Marcus Abraham (2021) conceitua crédito presumido da seguinte forma:

Crédito presumido é o mecanismo pelo qual o ente tributante reduz o montante devido do tributo, através de um ressarcimento ou compensação do próprio tributo a ser apurado, incidente sobre determinadas operações.

Isenção é a dispensa legal do pagamento de determinado tributo ou obrigação fiscal para determinados fatos, circunstâncias ou pessoas abrangidas pela norma isentiva, fazendo com que a obrigação fiscal não se materialize. Redução de alíquota ou base de cálculo é a alteração dos critérios quantitativos de incidência dos tributos, afetando a forma de calcular a obrigação tributária e reduzindo, ao final, a carga fiscal em determinada operação.

Trata-se de mecanismo típico dos tributos sujeitos à não cumulatividade, como o ICMS, cuja lógica pressupõe a incidência em cadeia e a compensação entre débitos e créditos, distinguindo-se, portanto, das imunidades tributárias por possuir natureza infraconstitucional e finalidade eminentemente extrafiscal, voltada à indução de comportamentos econômicos e ao estímulo de setores ou atividades consideradas estratégicas pelo Estado (MAZZA, 2023).

O crédito outorgado à luz dos programas de fomento do Esgado de Goiás, corresponde à atribuição de um crédito fiscal ao contribuinte, que pode ser apropriado na escrita para reduzir o saldo devedor, funcionando como forma indireta de desoneração (sem alterar necessariamente a alíquota nominal). Esse instrumento ganha centralidade no programa ProGoiás, que é divulgado pela Secretaria da Economia como modelo de crédito outorgado “sem financiamento”, distinguindo-se de arranjos anteriores baseados em lógica de financiamento do imposto.

O ProGoiás prevê a concessão de crédito outorgado de ICMS ao estabelecimento industrial habilitado no programa, calculado sobre o saldo positivo resultante da diferença entre débitos e créditos do imposto provenientes das operações realizadas com produtos de industrialização própria abrangidos pelo incentivo. O artigo 11 da Lei nº 20.787 de 2020 estabelece um conjunto de condicionantes indispensáveis para a utilização do crédito outorgado no âmbito do ProGoiás, vinculando o benefício fiscal ao cumprimento de obrigações acessórias e ao atendimento de critérios de política pública (GOIÁS, 2020).

A principal exigência consiste na contribuição ao Fundo Protege Goiás, incidente em percentuais decrescentes ao longo do período de fruição, o que demonstra uma tentativa de equilibrar a concessão do incentivo com mecanismos de compensação financeira destinados a ações de caráter social. Além disso, o dispositivo prevê que o enquadramento no programa depende de análise e deferimento por órgãos estaduais responsáveis pela política industrial e econômica, conferindo ao Executivo margem para avaliar, à luz do interesse público, a oportunidade e a conveniência da concessão do benefício, sobretudo após a alteração legislativa que ampliou a participação do Conselho de Desenvolvimento Industrial nesse juízo de conformidade (GOIÁS, 2020).

O artigo também impõe requisitos materiais e fiscais ao contribuinte, especialmente no que se refere à necessidade de adimplência com o ICMS e à inexistência de débitos inscritos em dívida ativa, salvo nas hipóteses em que a exigibilidade esteja suspensa ou haja garantia suficiente. Essas condições reforçam a lógica de que o benefício fiscal não pode ser concedido a estabelecimentos que descumpram obrigações tributárias básicas, preservando a coerência interna do sistema (GOIÁS, 2020).

A norma ainda disciplina as consequências do descumprimento dessas exigências, prevendo a perda temporária ou definitiva do direito ao crédito e o estorno dos valores apropriados indevidamente, com a correspondente constituição do crédito tributário. Ao estabelecer esse conjunto de condicionantes, o artigo 11 evidencia a busca por um modelo de incentivo que, embora atraente para o setor produtivo, seja compatível com a responsabilidade fiscal, com a integridade da arrecadação e com o controle estatal sobre os impactos do programa no âmbito do federalismo fiscal (GOIÁS, 2020).

3 COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL DOS INCENTIVOS FISCAIS GOIANOS À LUZ DA ORDEM ECONÔMICA E DO FEDERALISMO FISCAL

Neste capítulo, busca-se analisar se os programas de fomento de Goiás violaram ou não o pacto federativo, na medida em que existe evidente conflito entre a distribuição de receita do ICMS, garantida no art. 158, IV, e a implementação dos incentivos fiscais previstos no art. 174, todos da Constituição Federal. A questão será examinada em dois vieses. O primeiro subtópico abordará a questão sobre o prisma jurídico, enquanto o segundo subtópico focará nos efeitos práticos da implementação desses benefícios fiscais.

3.1 ABORDAGEM JURÍDICA SOBRE A DISCUSSÃO ENVOLVENDO OS PROGRAMAS DE FOMENTO DO ESTADO DE GOIÁS

Os incentivos fiscais previstos no art. 174 da Constituição Federal, concedidos pelo Estado de Goiás por intermédio de programas de fomento, especialmente o FOMENTAR e o PRODUZIR, passaram a gerar controvérsias jurídicas entre o Estado e os municípios goianos em razão da postergação do repasse da cota-parte do ICMS a eles destinada, nos termos do art. 158, IV, da Constituição Federal, uma vez que o adiamento do recolhimento do tributo produz efeitos diretos e imediatos à base de cálculo das transferências constitucionais, dando origem a reiterados conflitos entre o Estado e os entes municipais.

Essa judicialização reflete, em essência, uma tensão estrutural na ordem econômica constitucional: de um lado, a competência estatal para exercer a função de fomento e induzir o desenvolvimento regional (art. 174, CF); de outro, a rigidez do federalismo fiscal que assegura a autonomia financeira municipal por meio da repartição de receitas (art. 158, IV, CF). Conforme esclarece Gilberto Bercovici (2005), o papel do Estado na ordem econômica não é neutro; ele possui o dever constitucional de induzir o desenvolvimento e superar o subdesenvolvimento.

Nesse sentido, os programas de fomento goianos devem ser lidos não apenas sob a ótica contábil da renúncia de receita, mas como instrumentos de concretização dos objetivos fundamentais da República, ainda que isso gere fricções com a lógica estática da partilha tributária (BERCOVICI, 2005; BRASIL, 1988).

Diversas ações de cobrança foram ajuizadas por municípios em desfavor do Estado de Goiás. A controvérsia revelou-se relevante não apenas pelos impactos financeiros envolvidos, mas também pela existência de dois temas de repercussão geral então firmados no

Supremo Tribunal Federal, quais sejam, o Tema n. 42 e o Tema n. 653 (Recurso Extraordinário nº 705.423). O primeiro servia de fundamento às pretensões municipais, ao passo que o segundo amparava a tese sustentada pelo Estado de Goiás.

O Tema de repercussão geral n. 42 tratava da discussão jurídica acerca da constitucionalidade da retenção de parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios em razão da concessão de incentivos fiscais, à luz dos arts. 158, IV, e 160 da Constituição Federal. Ao julgar o Recurso Extraordinário nº 572.762, relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese jurídica: “a retenção da parcela do ICMS devida aos municípios sob o pretexto de concessão de incentivos fiscais configura interferência indevida do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.” (STF, Tema 42).

A aplicação automática do Tema 42 aos casos goianos, no entanto, encontrava resistência na própria natureza jurídica do mecanismo fiscal adotado. Enquanto aquele precedente versava sobre benefícios que implicavam renúncia definitiva (isenções), os programas goianos operam sob a lógica do fomento financeiro e diferimento. O fomento público financeiro, conforme explicado nos capítulos anteriores, pressupõe uma contrapartida de desenvolvimento, governança e planejamento, distinguindo-se da mera liberalidade fiscal.

No caso de Goiás, o Estado defendia que não havia supressão da cota-parte, mas apenas um deslocamento temporal do fato gerador financeiro atrelado a uma política industrial, argumento que afastava a similitude fática com o Tema 42.

O Tema de repercussão geral n. 653, por sua vez, versava sobre a constitucionalidade da concessão de incentivos, benefícios e isenções fiscais relativos ao imposto de renda e ao imposto sobre produtos industrializados e seus reflexos no cálculo do valor devido aos municípios a título de participação na arrecadação desses tributos, à luz do art. 159, I, alíneas b e d, da Constituição Federal. Ao julgar o Recurso Extraordinário nº 705.423, relatado pelo Ministro Edson Fachin, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que é constitucional a concessão regular de incentivos, benefícios e isenções fiscais pela União, ainda que tais medidas repercutam no montante destinado ao Fundo de Participação dos Municípios e nas cotas devidas às municipalidades, desde que observados os limites constitucionais que regem a política fiscal e o sistema de repartição de receitas (STF, Tema 653).

A controvérsia resultou na prolação de decisões judiciais conflitantes no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, refletindo interpretações divergentes acerca da constitucionalidade dos incentivos fiscais estaduais e de seus efeitos sobre a repartição das receitas tributárias. Enquanto algumas decisões reconheceram a legitimidade da postergação do repasse da cota-parte municipal do ICMS, outras afirmaram a obrigatoriedade do repasse integral aos municípios, com fundamento direto no art. 158, IV, da Constituição Federal.

Entre os anos de 2014 e 2021, houve vários julgamentos no TJGO envolvendo a controvérsia inerente aos programas de fomento estaduais e o repasse da cota-parte municipal. Nesse período, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás apreciou a controvérsia em diversas oportunidades, sem que se consolidasse entendimento uniforme, o que resultou em divergências jurisprudenciais, cenário influenciado, em grande medida, pela própria atuação do Supremo Tribunal Federal, que, ao examinar a matéria em sede de recursos extraordinários, também apresentava entendimentos divergentes.

Em alguns recursos, o TJGO manteve a condenação do Estado de Goiás ao repasse integral da cota-parte municipal do ICMS, a exemplo da ação de cobrança nº 5496137-45.2019.8.09.0051, ajuizada pelo Município de Hidrolina e julgada em 13/7/2020, na qual se assentou que a parcela constitucional do imposto pertence aos municípios, sendo vedado ao Estado dispor desses valores para fins de incentivos fiscais, com aplicação da tese firmada no Tema 42 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo-se, assim, o dever de repasse integral da cota-parte municipal, sem exclusão dos valores vinculados aos programas FOMENTAR e PRODUIR (TJGO, 2020).

Em sentido diverso, o TJGO também proferiu decisões favoráveis ao Estado, aplicando o entendimento do Tema 653 do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do julgamento da Apelação e Reexame Necessário nº 5480144-93.2018.8.09.0051, relatado pelo Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição, em 3/8/2020, no qual se firmou a compreensão de que os benefícios fiscais instituídos pelos programas FOMENTAR e PRODUIR operam antes da arrecadação do ICMS, no exercício legítimo da competência tributária estadual, razão pela qual não incide a vedação fixada no Tema 42, afastando-se a caracterização de interferência indevida no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias e reconhecendo-se a constitucionalidade da postergação do repasse da cota-parte municipal (TJGO, 2020).

Diante dessa divergência jurisprudencial longa, o presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Luiz Fux, em 7/10/2021, reconheceu a repercussão geral da matéria envolvendo os programas de fomento do Estado de Goiás e o repasse proporcional da cota-parte municipal do ICMS, adotando como caso paradigmático o Recurso Extraordinário nº 1.288.634, o qual houvera sido interposto pelo Município de Edealina, consignando a relevância constitucional da controvérsia relacionada aos efeitos dos incentivos fiscais estruturados por diferimento ou postergação do imposto sobre a repartição de receitas prevista no art. 158, IV, da Constituição Federal, destacando ainda a multiplicidade de recursos sobre o tema, a necessidade de harmonização entre os entendimentos firmados nos Temas 42 e 653 da Corte e o papel uniformizador do Supremo Tribunal Federal na promoção da segurança jurídica (STF, 2021).

Reconhecida a repercussão geral de relevante tema constitucional de n. 1.172 no STF, distribuído à relatoria do Ministro Gilmar Mendes, houve o julgamento em 16/12/2022, ocasião em que se enfrentou a controvérsia relativa aos efeitos dos programas FOMENTAR e PRODUZIR sobre o repasse da cota-parte municipal do ICMS, discutindo-se se os mecanismos de diferimento ou postergação do tributo implicariam retenção indevida de valores pertencentes aos municípios ou se a repartição constitucional somente incidiria sobre o produto da arrecadação **efetivamente ingressado nos cofres estaduais**, com a consequente definição dos limites de compatibilidade entre a política estadual de fomento fiscal e o modelo federativo de repartição de receitas previsto no art. 158, IV, da Constituição Federal.

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes, após situar a controvérsia no contexto do federalismo fiscal e da repartição de receitas, descrever o funcionamento dos programas FOMENTAR e PRODUZIR e realizar distinção em relação ao Tema 42, concluiu que a hipótese se enquadra na orientação do Tema 653, pois a parcela do ICMS submetida a diferimento ou postergação não ingressa nos cofres do Estado no período de apuração, não compondo, portanto, o conceito de produto da arrecadação, de modo que a ausência de transferência imediata dessa fração aos municípios não caracteriza violação ao art. 158, IV, da Constituição Federal, sem prejuízo de reconhecer que a terminologia estadual de “financiamento” ou “empréstimo” não traduz com precisão a natureza de benefício fiscal do mecanismo adotado (STF, Tema 1172, Voto vencido, Min. Alexandre de Moraes, 2022).

A razão de decidir que foi adotada no referido voto alinha-se ao posicionamento doutrinário do próprio Relator. Mendes e Gonet (2023) sustentam que a repartição

constitucional de receitas incide sobre o produto da arrecadação efetiva, e não sobre a potencialidade tributária abstrata. Sob essa ótica, a Corte acolheu uma perspectiva pragmática: entendeu-se que os programas de fomento, ao atraírem indústrias que de outra forma não se instalariam no território, criam nova riqueza ("bolo tributário"). Assim, preserva-se a competência do ente tributante para modular a exigibilidade do crédito em prol do desenvolvimento econômico (MENDES; GONET, 2023).

O Ministro Alexandre de Moraes divergiu do Relator ao afirmar que o repasse da cota-parte constitucionalmente assegurada aos municípios não pode ser postergado em razão de programa estadual de incentivo fiscal, ainda que o recolhimento do ICMS seja diferido ou realizado de forma diferenciada, pois, se o Estado, no exercício de sua competência tributária, opta por instituir mecanismos de pagamento postergado, deve suportar os encargos decorrentes dessa escolha sem transferi-los aos municípios, sob pena de violação ao pacto federativo e ao art. 158, IV, da Constituição Federal, razão pela qual propôs o provimento do recurso extraordinário para restabelecer a sentença e a fixação, no Tema 1.172, da tese segundo a qual “o repasse da quota constitucionalmente devida aos municípios não pode se sujeitar à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual” (STF, Tema 1172, voto vencido, Min. Alexandre de Moraes, 2022).

O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator, mas ponderou que o Tema 653 não se aplica automaticamente ao caso por envolver moldura fática distinta, embora suas razões de decidir sejam úteis para a solução da controvérsia, sobretudo a preservação da autonomia do ente titular do poder de tributar e a compreensão de que a repartição prevista no art. 158, IV, da Constituição Federal incide sobre o produto da arrecadação, entendido como o montante efetivamente ingressado no erário, e não sobre valores apenas escriturados ou postergados, acrescentando que, no sistema de precedentes, a vinculação recai principalmente sobre as razões de decidir do caso-piloto, motivo pelo qual concluiu que não se pode exigir repasse municipal de receita não arrecadada e, por isso, subscreveu a tese proposta pelo Ministro Gilmar Mendes (STF, Tema 1172, Min. Edson Fachin, 2022).

Nesse julgamento, o STF fixou uma tese com repercussão geral, consolidando o entendimento de que: “Os programas de diferimento ou postergação de pagamento de ICMS - a exemplo do FOMENTAR e do PRODUZIR, do Estado de Goiás - não violam o sistema constitucional de repartição de receitas tributárias previsto no art. 158, IV, da Constituição

Federal, desde que seja preservado o repasse da parcela pertencente aos Municípios quando do efetivo ingresso do tributo nos cofres públicos estaduais” (STF, 2022).

Em síntese, a tese firmada estabeleceu uma “constitucionalidade condicionada”. A expressão “efetivo ingresso” funciona como uma cláusula de salvaguarda jurídica aos municípios, impedindo que o diferimento se transforme em anistia velada. Contudo, conforme alerta Borges (2021) ao analisar o federalismo fiscal, a dependência dos entes subnacionais em relação às transferências constitucionais mantém o desafio material para as finanças locais. A gestão do fluxo de caixa municipal permanece submetida ao cronograma de recolhimento desenhado pela política industrial estadual, evidenciando que, na ponderação entre autonomia municipal imediata e desenvolvimento regional mediato, o Supremo Tribunal Federal optou por preservar os instrumentos de indução econômica do Estado (BORGES, 2021).

Acerca dessa temática, é necessário explicar os regimes de caixa e competência, e relacionar isso ao produto de arrecadação referido no tópico anterior.

José Carlos Marion (2022) ensina que, no regime de competência, as receitas e as despesas são reconhecidas no período a que economicamente se vinculam, ainda que o recebimento ou o pagamento ocorra em momento diverso, de modo que a receita é registrada quando nasce o direito de recebê-la e a despesa quando surge a obrigação correspondente, assegurando que o resultado do exercício, seja lucro ou prejuízo, reflita todas as operações que pertencem àquele período, independentemente do respectivo fluxo de caixa; por outro lado, no regime de caixa, a contabilização está atrelada ao movimento financeiro, razão pela qual a receita somente é registrada quando há ingresso de recursos e a despesa apenas quando ocorre o efetivo desembolso.

O autor ainda esclarece, de maneira didática, a aplicação prática desses regimes ao apresentar a hipótese em que uma empresa realiza vendas no valor de 20.000 (vinte mil) em X1, tendo recebido apenas 12.000 (doze mil) no período e incorrido em despesas de 16.000 (dezesseis mil), das quais pagou 10.000 (dez mil) até o encerramento do exercício. Nesse cenário hipotético, pelo regime de competência, o resultado de X1 corresponde a lucro de 4.000 (quatro mil), obtido pela diferença entre a receita total de 20.000 (vinte mil) e a despesa incorrida de 16.000 (dezesseis mil), uma vez que se consideram integralmente os fatos econômicos ocorridos no período; já pelo regime de caixa, o resultado é de 2.000 (dois mil), apurado a partir dos 12.000 (doze mil) efetivamente recebidos menos os 10.000 (dez mil)

efetivamente pagos, pois apenas os ingressos e desembolsos financeiros compõem o cálculo do resultado.

A distinção entre regimes de competência e de caixa, tal como formulada pela teoria contábil e ilustrada por Marion, revela que é possível haver, em determinado período, um resultado econômico mais amplo do que o efetivo ingresso financeiro no caixa, na medida em que o primeiro considera direitos de crédito ainda não recebidos e obrigações já assumidas, ao passo que o segundo se limita aos valores que, de fato, entraram ou saíram do patrimônio.

Esse contraste permite compreender o alcance da expressão “produto da arrecadação” empregada pelo art. 158, IV, da Constituição Federal e retomada no Tema 1172, pois, em linha com o regime de caixa, a jurisprudência do STF delimita a base da repartição às parcelas do ICMS que efetivamente ingressam nos cofres estaduais, afastando da cota-parte municipal tanto a mera potencialidade arrecadatória quanto os montantes cujo pagamento foi validamente diferido, de modo que o direito à participação dos municípios surge quando o tributo se converte em ingresso financeiro, e não no momento em que, sob a ótica da competência, o crédito tributário poderia ter sido constituído.

Após a análise dessa relevante questão jurídica para o presente estudo, na qual o STF reconheceu a constitucionalidade dos programas de fomento do Estado de Goiás quanto ao tributo que ainda não ingressou nos cofres públicos, passa-se à apreciação das evidências empíricas relativas aos resultados concretos desses programas ao longo do tempo.

3.2 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS - RESULTADOS ECONÔMICO-SOCIAIS DOS PROGRAMAS DE FOMENTO DO ESTADO DE GOIÁS

No capítulo 2.1 foram examinados os programas de fomento instituídos pelo Estado de Goiás, enquanto este item tem por objetivo evidenciar os efeitos práticos dessas políticas ao longo do tempo, mediante a apresentação de dados que demonstram os resultados alcançados em favor do desenvolvimento econômico estadual e, por consequência, dos municípios goianos, em consonância com os princípios que orientam a ordem econômica nacional, notadamente a valorização do trabalho humano, a promoção da justiça social, a redução das desigualdades sociais e a busca do pleno emprego.

3.2.1 A EVOLUÇÃO DO PIB DE GOIÁS NO CENÁRIO NACIONAL

Antes de analisar os resultados, é necessário destacar o desempenho do PIB do Estado de Goiás no período em que foram instituídos os programas de fomento destacados neste trabalho, quais sejam: FOMENTAR, PRODUZIR e PROGOIAS.

Até a década de 1970, a indústria brasileira permaneceu concentrada no Sudeste, especialmente em São Paulo, mas, a partir daí, iniciou-se um processo gradual de desconcentração que teve uma primeira fase impulsionada por políticas federais de desenvolvimento regional até o início dos anos 1980 e, com a crise fiscal e o enfraquecimento da capacidade indutora do governo federal, passou a uma segunda fase marcada pela adoção de políticas fiscais estaduais voltadas à atração de investimentos (IMB, 2012).

O exame da evolução da participação industrial do Centro-Oeste e do Estado de Goiás revela crescimento significativo ao longo do tempo, conforme demonstram os dados sistematizados pelo Instituto Mauro Borges com base nas Contas Regionais do IBGE (IMB, 2012).

Tabela 1: Participação do Valor da Transformação Industrial e Pessoal Ocupado das Grandes Regiões Geográficas do Brasil – 1970/2009										
Regiões / UF	Valor da Transformação Industrial (Estrutura %)					Pessoal Ocupado (Estrutura %)				
	1970	1985	1990	1996	2009	1970	1985	1990	1996	2009
NORTE	0,8	2,5	3,1	4,5	5,9	1,5	2,7	2,6	2,7	3,3
NORDESTE	5,7	8,6	8,4	7,5	10,0	10,2	10,8	11,8	10,5	13,0
SUDESTE	80,8	70,9	69,3	68,4	60,5	69,7	64,2	69,3	61,2	53,2
Minas Gerais	15,7	9,5	9,9	9,0	10,1	7,5	8,5	8,1	10,0	10,5
Rio de Janeiro	12,1	7,7	8,8	8,7	10,5	13,3	9,4	9,5	7,9	5,7
São Paulo	58,1	51,9	49,3	49,4	37,9	48,0	45,1	44,9	42,0	35,4
SUL	12,0	16,7	17,4	17,4	19,1	16,9	20,0	20,3	22,5	25,2
CENTRO-OESTE	0,8	1,4	1,8	2,2	4,5	1,4	2,2	2,1	3,1	5,3
BRASIL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Fonte: IBGE, DINIZ E CROCCO (1996), para 2009 IBGE – PIA Empresa (2009)						Elaboração dos autores				

A participação do Produto Interno Bruto das unidades da federação evidencia que Goiás elevou de forma contínua e progressiva sua participação no PIB brasileiro, passando de 1,80% em 1985 para 2,05% em 1995, alcançando 2,23% em 2000 e chegando a 2,64% em 2009, trajetória que revela ganho relativo de relevância econômica no contexto nacional e que se insere no movimento mais amplo de fortalecimento do Centro-Oeste, cuja participação no PIB do Brasil avançou de 4,81% para 9,59% no mesmo período, indicando que o estado não apenas acompanhou a desconcentração regional em curso, mas assumiu posição de destaque

ao captar parcela expressiva do deslocamento de investimentos observado na economia brasileira (IMB, 2012).

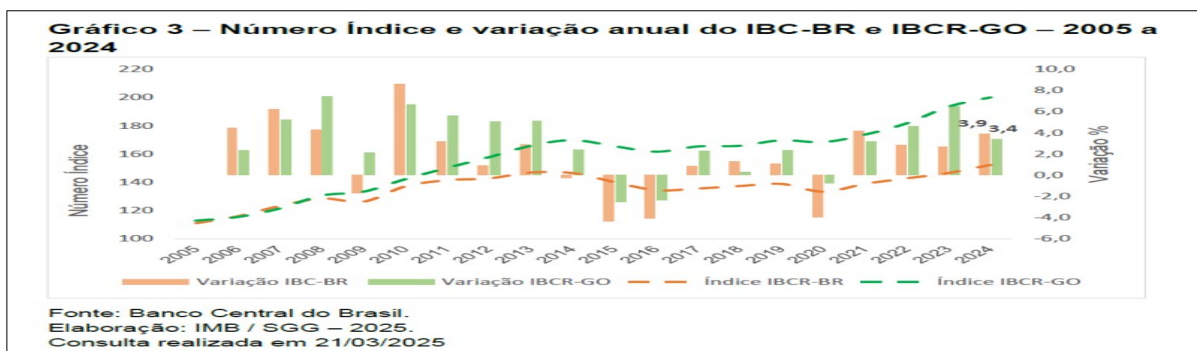
Regiões / UF	1985*	1995	2000	2009
NORTE	3,84	4,22	4,38	5,04
Rondônia	0,48	0,44	0,50	0,62
Acre	0,13	0,18	0,18	0,23
Amazonas	1,52	1,43	1,42	1,53
Roraima	0,07	0,14	0,15	0,17
Pará	1,52	1,56	1,62	1,80
Amapá	0,12	0,21	0,20	0,23
Tocantins	-	0,26	0,31	0,45
NORDESTE	14,1	12,04	12,45	13,51
Maranhão	0,74	0,91	1,01	1,23
Piauí	0,39	0,51	0,51	0,59
Ceará	1,72	1,95	1,92	2,03
Rio Grande do Norte	0,78	0,70	0,77	0,86
Paraíba	0,72	0,73	0,79	0,89
Pernambuco	2,62	2,30	2,29	2,42
Alagoas	0,86	0,66	0,66	0,66
Sergipe	0,92	0,54	0,55	0,61
Bahia	5,35	3,75	3,94	4,23
SUDESTE	60,15	59,13	58,31	55,32
Minas Gerais	9,61	8,63	8,53	8,86
Espírito Santo	1,72	1,99	1,97	2,06
Rio de Janeiro	12,7	11,19	11,85	10,92
São Paulo	36,12	37,31	35,96	33,47
SUL	17,1	16,20	16,47	16,54
Paraná	5,92	5,70	5,86	5,87
Santa Catarina	3,30	3,43	3,67	4,01
Rio Grande do Sul	7,88	7,07	6,94	6,66
CENTRO-OESTE	4,81	8,41	8,39	9,59
Mato Grosso do Sul	0,95	0,91	0,96	1,12
Mato Grosso	0,69	1,04	1,26	1,77
Goiás	1,80	2,05	2,23	2,64
Distrito Federal	1,37	4,41	3,94	4,06
BRASIL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE
Elaboração dos autores
(*) Os dados do PIB a partir de 1995 referem-se ao ano base 2002.

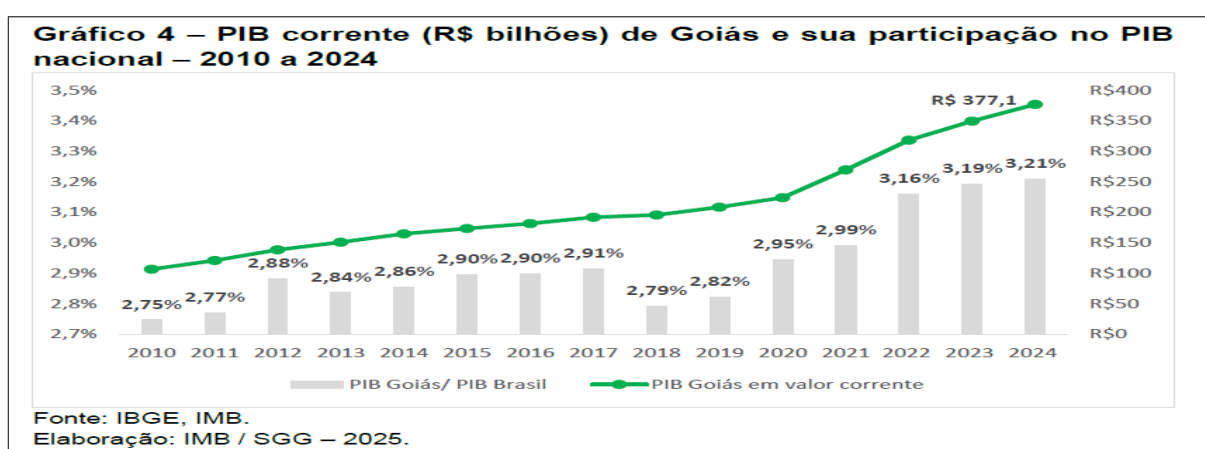
Esse crescimento industrial coincide com a criação de programas de fomento, pois, como visto no tópico 2.1, foram instituídos o FEINCOM (1971), FOMENTAR (1984), PRODUIR (2000) e o PROGOIÁS (2020). Lisbôa (2022, p. 106) destaca que “o PIB do Estado de Goiás, partindo de cerca de 12 bilhões de reais no início dos anos 1990, alcançou a marca de 200 bilhões de reais no fim da segunda década do século XXI, apresentando, assim, crescimento de quase 1.600% (mil e seiscentos por cento) ao longo desse período.”

Lisbôa (2022, p. 107) afirma que o crescimento do setor industrial de Goiás, no período de 1990 a 2018, foi acompanhado pela instituição dos programas FOMENTAR e PRODUIR.

O Índice de Atividade Econômica do Brasil e de Goiás, elaborado pelo Banco Central do Brasil, indica crescimento de 3,9% no âmbito nacional e de 3,4% no Estado de Goiás, na comparação com o mesmo período do ano anterior, sendo que o Gráfico 3 apresenta a série do número-índice e da variação percentual para Brasil e Goiás no intervalo compreendido entre 2005 e 2024 (IMB 2025).



A série histórica 2010-2024 (Gráfico 4) consolida essa trajetória, evidenciando que Goiás elevou sua participação no PIB nacional de 2,75% (2010) para 3,21% (2024), confirma a persistência do crescimento relativo estadual mesmo em contexto de crise econômica, sugerindo que as políticas de fomento mantiveram sua efetividade.



Esses dados indicam que o PIB de Goiás tem apresentado crescimento anual superior à média nacional, em contexto associado à implementação de programas estaduais de fomento industrial, como o FOMENTAR, o PRODUIR e, mais recentemente, o PROGOIAS.

3.2.2 – OS EFEITOS DOS PROGRAMAS FOMENTAR E PRODUIR NA ECONOMIA GOIANA

Como visto, os dados anteriores demonstram o desempenho econômico do Estado de Goiás a partir da criação e efetivação dos programas de fomento. Doravante, analisaremos o desempenho dos programas de FOMENTAR e PRODUIR, destacando a criação de emprego e a melhoria socioeconômica em geral, como meio de materialização dos princípios constitucionais da ordem econômica constitucional, notadamente aqueles previstos no caput do art. 170 (valorização do trabalho humano, existência digna) e no inciso VIII (busca do pleno emprego), todos do texto constitucional.

Entre 2000 e 2013, os programas FOMENTAR e PRODUIR viabilizaram a aprovação de 1.669 projetos no Estado de Goiás, com previsão de geração de 200.281 empregos diretos, mobilização de aproximadamente R\$ 41,8 bilhões em investimentos fixos e concessão de benefícios que alcançaram cerca de R\$ 207,4 bilhões, o que evidencia a relevância dessas políticas como instrumentos permanentes de fomento à atividade produtiva e à expansão econômica estadual (IMB, 2014).

Tabela 1 – Evolução dos projetos aprovados no Produzir/Fomentar (2000-2013).

Ano	Número de projetos	Empregos diretos	Investimento fixo (R\$)	Benefícios (R\$)
2000	10	478	52.377.799	180.623.920
2001	59	4.201	546.672.521	2.373.628.081
2002	83	5.283	652.165.054	4.211.624.933
2003	297	36.024	5.907.201.153	18.934.499.001
2004	217	14.625	1.831.542.697	14.135.228.484
2005	175	20.520	3.171.430.156	18.045.106.699
2006	148	21.543	5.755.673.310	25.683.164.900
2007	131	33.903	8.903.160.628	48.522.897.324
2008	114	23.186	7.754.482.499	36.597.822.650
2009	100	12.794	2.076.398.840	13.578.303.433
2010	76	6.055	710.551.266	4.919.167.213
2011	74	6.182	2.019.654.472	8.833.877.774
2012	85	6.667	1.394.546.718	4.776.727.391
2013*	100	8.820	1.044.186.664	6.679.940.025
Total	1.669	200.281	41.820.043.777	207.472.611.828

Fonte: SIC / Produzir
* até out/13

No período compreendido entre 2010 e 2012, os programas FOMENTAR e PRODUIR mantiveram volume expressivo de projetos aprovados e de recursos envolvidos, pois, em 2010, foram aprovados 76 projetos, com estimativa de geração de 6.055 empregos diretos, investimentos fixos da ordem de R\$ 710 milhões e concessão de benefícios que alcançaram aproximadamente R\$ 4 bilhões, enquanto em 2011 registraram-se 74 projetos aprovados, com previsão de 6.182 novos empregos diretos, cerca de R\$ 2 bilhões em investimentos fixos e R\$ 8,8 bilhões em benefícios concedidos, e, em 2012, o número de projetos aprovados aumentou para 85, acompanhados de investimentos fixos superiores a R\$ 1,4 bilhão e benefícios estimados em torno de R\$ 4,8 bilhões (IMB, 2014).

Lisbôa (2022), com base nos dados contidos na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), destaca que, ao lado da prestação de serviços, agropecuária e administração pública, o fator industrial é o principal responsável pelo crescimento na geração de empregos entre os períodos de 1999 a 2013, enfatizando que no ano de 2010, em relação a 2009, houve um avanço significativo de postos de trabalho, com surgimento de 277.229 (duzentos e setenta e sete mil, duzentos e

vingte e nove) vagas, o que denota a expansão do referido índice de 109,46% (cento e nove inteiros e quarenta e seis centésimos por cento). No entanto, o autor ressalta que, no interregno dos anos de 2014 a 2018, houve um pequeno retrocesso em relação aos empregos provenientes do setor industrial, pois a criação de vagas que houvera atingido o número de 581.516 (quinhentos e oitenta e um mil quinhentos e dezesseis) em 2013, caiu para 508.556 (quinhentos e oito mil quinhentos e cinquenta e seis) em 2018, contudo, tal fato não retira o mérito dos programas FOMENTAR e PRODUIR na geração de empregos, de renda, se revelando um ótimo mecanismo de combate a desigualdade econômica em Goiás, como se verá adiante.

A concretude dos princípios descritos no art. 170 da Constituição Federal, especialmente a diminuição da desigualdade social, é constatado com a criação de postos de trabalho para pessoas que percebem menor remuneração, mulheres, portadores de necessidades especiais, primeiro emprego, abertura de vagas para trabalhadores que possuam mais de 50 anos, objetivos que impulsionaram os programas de fomento do estado de Goiás, de forma presumida no FOMENTAR, que visava a expansão da atividade industrial, e consequentemente o surgimento de emprego, renda e melhoria qualitativa da população, e de forma explícita no PRODUIR, conforme se depreende do art. 2º, da Lei n. 13.591/2000 (GOIÁS, 2000).²⁰

Tabela 5 – Número de empregos, por programa e categorias, e média salarial - 2012									
Programa	Mulheres	Empregos Diretos	Portadores de Necessidade	Primeiro Emprego	Maior de 50 anos	Estagiários	Curso Superior	Menos de 2 salários mínimos	Média salarial
Centroproduzir	152	800	10	113	64	4	97	525	1.253,17
Comexproduzir	52	153	2	4	4	2	47	84	1.905,59
Fomentar	11.533	49.357	865	7.136	4.557	331	4.301	30.421	1.465,03
Logproduzir	123	1.717	10	15	129	4	84	862	1.548,24
Microproduzir	24	119	-	-	5	-	10	86	1.205,86
Produzir	12.997	56.064	677	3.643	3.310	413	3.916	35.660	1.351,66
Progridir	66	334	5	-	3	1	2	320	1.700,00
Total geral	24.947	108.544	1.569	10.911	8.072	755	8.457	67.958	1.415,57
Fonte: SIC / Censo Produzir 2012 Elaboração: Instituto Mauro Borges / Segplan-GO									

Em 2012, os programas de fomento concentravam 108.544 (cento e oito mil quinhentos e quarenta e quatro) empregos diretos, com participação expressiva de 24.947 (vinte e quatro mil novecentos e quarenta e sete) mulheres, correspondentes a cerca de 23%

20 Art. 2º O PRODUIR tem por objeto social contribuir para a expansão, modernização e diversificação do setor industrial de Goiás, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, **com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.**

(vinte e três por cento) do total, além de revelar um componente de inclusão social associado aos critérios de fruição dos benefícios, ao registrar 1.569 (mil quinhentos e sessenta e nove) trabalhadores portadores de necessidades especiais, 10.911 (dez mil novecentos e onze) pessoas em primeiro emprego, aproximadamente 10% (dez por cento) do total, e 8.072 (oito mil e setenta e dois) empregados com mais de 50 (cinquenta) anos, bem como a presença de mão de obra qualificada, com 8.457 (oito mil quatrocentos e cinquenta e sete) trabalhadores com curso superior e 755 (setecentos e cinquenta e cinco) estagiários (IMB, 2014, pp. 22-23).

De igual forma, também é possível inferir destes dados que a geração de postos ocorreu predominantemente em faixas de menor remuneração, uma vez que 67.958 (sessenta e sete mil novecentos e cinquenta e oito) vínculos, cerca de 62% (sessenta e dois por cento), percebiam menos de 2 (dois) salários mínimos, o que se reflete na média salarial geral de R\$ 1.415,57 (mil quatrocentos e quinze reais e cinquenta e sete centavos), com variações entre os subprogramas, em que o MICROPRODUIR apresenta a menor média, de R\$ 1.205,86 (mil duzentos e cinco reais e oitenta e seis centavos), e o COMEXPRODUIR a maior, de R\$ 1.905,59 (mil novecentos e cinco reais e cinquenta e nove centavos), reforçando que os incentivos atuaram como instrumento relevante de criação de empregos formais, com traços de inclusão e qualificação, ainda que com predominância de postos de menor renda (IMB, 2014, pp. 22-23).

Lisbôa (2022) destaca que a redução da desigualdade regional em Goiás foi impulsionada, em parte, pelos efeitos dos programas de fomento, uma vez que, no período de 2002 a 2016, todas as 18 microrregiões do estado apresentaram crescimento econômico, com expansão aproximada de três vezes de suas economias, embora esse processo não tenha alcançado o objetivo ideal de promover um desenvolvimento homogêneo entre todas elas.

Neste ponto, é necessário analisar o tema relacionado a ausência do repasse da cota-parte das receitas provenientes da arrecadação do ICMS aos municípios, conforme preconizado no art. 158, IV, da CF/88. Como visto anteriormente no subtópico 3.1, diversos Municípios do Estado de Goiás buscaram receber sua cota-parte por intermédio do Poder Judiciário Estadual, sob as alegações de que a retenção de valores de repasse seria inconstitucional à luz do referido dispositivo constitucional e dos impactos financeiros decorrentes.

Lisbôa (2022) enfatiza a relação entre os programas de incentivo estadual e o desempenho positivo das receitas e despesas municipais no período de 1998 a 2014, conforme a tabela que demonstra a relação entre receitas e despesas municipais por microrregião goiana.

Relação entre receitas e despesas municipais por microrregião goiana									
Localidade	1998			2006			2014		
	Despesas (R\$ mil)	Receitas (R\$ mil)	Relação (rec/des)	Despesas (R\$ mil)	Receitas (R\$ mil)	Relação (rec/des)	Despesas (R\$ mil)	Receitas (R\$ mil)	Relação (rec/des)
MRG ANÁPOLIS	133.043	126.167	94,83%	402.414	429.196	106,66%	1.326.674	1.475.917	111,25%
MRG ANICUNS	43.049	40.783	94,74%	97.521	107.422	110,15%	271.562	291.508	107,34%
MRG ARAGARCAS	20.835	18.621	89,37%	52.477	57.843	110,23%	143.058	154.354	107,90%
MRG CATALÃO	53.698	45.988	85,64%	175.540	186.074	106,00%	561.984	600.986	106,94%
MRG CERES	79.429	74.846	94,23%	194.729	212.269	109,01%	595.642	639.650	107,39%
MRG CHAPADA DOS VEADEIROS	21.418	21.015	98,12%	61.080	67.600	110,67%	163.608	181.498	110,93%
MRG ENTORNO DE BRASÍLIA	159.641	149.714	93,78%	628.037	651.132	103,68%	1.933.281	1.957.125	101,23%
MRG GOIÂNIA	632.825	583.853	92,26%	1.819.949	1.924.137	105,72%	5.247.391	5.131.296	97,79%
MRG IPORÁ	26.467	25.756	97,31%	56.993	65.149	114,31%	152.743	173.364	113,50%
MRG MEIA PONTE	161.420	121.318	75,16%	394.345	440.294	111,65%	971.529	1.007.022	103,65%
MRG PIRES DO RIO	31.078	29.119	93,70%	87.568	97.369	111,19%	248.328	273.293	110,05%
MRG PORANGATU	82.894	82.109	99,05%	243.005	249.694	102,75%	641.376	692.419	107,96%
MRG QUIRINÓPOLIS	52.788	51.163	96,92%	128.667	143.301	111,37%	375.451	401.327	106,89%
MRG RIO VERMELHO	39.179	35.664	91,03%	86.319	92.606	107,28%	242.889	244.257	100,56%
MRG SÃO MIGUEL DO ARAGUAIA	32.580	30.653	94,09%	80.143	88.540	110,48%	232.826	260.022	111,68%
MRG SUDOESTE DE GOIÁS	146.361	142.653	97,47%	493.915	534.624	108,24%	1.426.517	1.577.666	110,60%
MRG VALE DO RIO DOS BOIS	75.233	54.834	72,89%	127.001	142.302	112,05%	380.654	425.409	111,76%
MRG VÃO DO PARANÁ	34.838	33.169	95,21%	87.321	92.954	106,45%	248.006	278.033	112,11%

A tabela evidencia que, em 1998, todas as microrregiões goianas apresentavam receitas municipais inferiores às despesas, revelando um quadro generalizado de desequilíbrio fiscal, enquanto, ao longo dos anos seguintes, especialmente em 2006 e 2014, observa-se melhora consistente dessa relação, com elevação significativa das receitas em praticamente todas as microrregiões, muitas delas passando a registrar receitas superiores às despesas ou, ao menos, uma aproximação relevante entre esses valores, o que demonstra um processo gradual de fortalecimento das finanças municipais, compatível com o crescimento econômico estadual, com os efeitos de ajustes institucionais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e com o aumento da capacidade arrecadatória local, conforme os dados comparativos de despesas e receitas apresentados na tabela. Lisboa (2022, p. 122).

Nessa perspectiva, os programas FOMENTAR e PRODUIR alcançaram, de forma material, os objetivos constitucionais previstos no art. 170 da Constituição Federal, ao impulsionarem a atividade industrial, promoverem a geração expressiva de empregos formais, ampliarem a renda, favorecerem a inclusão de grupos socialmente vulneráveis e contribuiram para a redução gradual das desigualdades sociais e regionais no Estado de Goiás.

A evolução positiva dos indicadores de emprego, remuneração, equilíbrio das finanças municipais e do Índice de Desenvolvimento dos Municípios, em período coincidente com a consolidação dos programas e com o crescimento do PIB estadual, evidencia que os incentivos fiscais não produziram esvaziamento financeiro dos entes municipais, mas se

desenvolveram paralelamente ao fortalecimento da arrecadação local e à melhoria das condições socioeconômicas, o que fragiliza a narrativa de prejuízo estrutural aos municípios e reforça a legitimidade constitucional das políticas de fomento adotadas.

3.2.3 OS EFEITOS JÁ VERIFICÁVEIS DO PROGRAMA PROGOIÁS

O ProGoiás, conforme descrito no tópico 2.1, é um programa de desenvolvimento regional vinculado ao ICMS, que representa uma reformulação do modelo anterior, buscando simplificar procedimentos, reduzir a judicialização e aumentar a segurança jurídica das concessões. Embora tenha surgido recentemente, em 2020, seus efeitos já são verificáveis no cenário econômico estadual.

Em seus primeiros meses de operação (novembro e dezembro de 2020), o programa registrou dados modestos: 20 contratos distribuídos totalizando R\$ 9,89 milhões, com concentração relevante no município de Anápolis (35% dos contratos e 15% dos recursos). Contudo, o desempenho expandiu significativamente no exercício de 2021, quando o ProGoiás disponibilizou 152 contratos com valor total concedido de R\$ 489,59 milhões, representando um crescimento de aproximadamente 4.850% em relação ao ano anterior, conforme pode se inferir dos dados contidos na tabela abaixo citada (IMB, 2021).

Tabela 8 – Renúncia Tributária – ProGoiás – 2020 e 2021								
Ano Município Contribuinte	2020				2021			
	Quantidade CCE		Valor (em R\$ mi)		Quantidade CCE		Valor (em R\$ mi)	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Anápolis	7	35,0%	1,49	15,0%	30	19,7%	33,04	6,7%
Goiânia	-	0,0%	-	0,0%	29	19,1%	29,31	6,0%
Aparecida de Goiânia	-	0,0%	-	0,0%	26	17,1%	38,91	7,9%
Rio Verde	-	0,0%	-	0,0%	6	3,9%	28,18	5,8%
Senador Canedo	-	0,0%	-	0,0%	5	3,3%	0,71	0,1%
Bela Vista de Goiás	-	0,0%	-	0,0%	4	2,6%	37,20	7,6%
Itumbiara	-	0,0%	-	0,0%	4	2,6%	1,44	0,3%
OUTROS	13	65,0%	8,41	85,0%	48	31,6%	320,79	65,5%
TOTAL	20	100,0%	9,89	100,0%	152	100,0%	489,59	100,0%

Fonte: Secretaria de Estado da Economia. Elaboração: IMB/SGG
 Notas: 1) Valor Total - valor do ajuste da apuração do ICMS;
 2) período: novembro e dezembro de 2020.
 3) detalhamento por microrregião não disponibilizado pela restrição imposta pelo disposto: § 2º, do Art. 16, da Instrução Normativa nº 1.455/2020-GSE, de 09.03.2020.
 4) agrupamento 'Outros': restrição pelo dispositivo abaixo: § 2º, do Art. 16, da Instrução Normativa nº 1.455/2020-GSE, de 09.03.2020, representa 09 municípios.

A distribuição territorial dos benefícios em 2021 evidenciou concentração em municípios tradicionalmente beneficiados pelos programas predecessores, com destaque para Aparecida de Goiânia (26 contratos, R\$ 38,91 milhões), Bela Vista de Goiás (4 contratos, R\$ 37,20 milhões), Anápolis (30 contratos, R\$ 33,04 milhões) e Goiânia (29 contratos, R\$ 29,31 milhões). Aproximadamente 68% dos contratos concentraram-se nestes quatro municípios, enquanto os demais 32% distribuíram-se entre outros 48 municípios.

O último relatório de renúncia fiscal indica que os benefícios fiscais alcançaram 17,7 bilhões de reais no referido exercício, destacando-se o ProGoiás pela ampla abrangência setorial em comparação a programas similares, além de evidenciar que esse montante corresponde a 4,7% do PIB goiano, percentual próximo ao observado em 2016, quando a renúncia representava 4% do PIB, o que demonstra estabilidade relativa ao longo dos últimos 9 anos, ao passo que a participação de micro e pequenas empresas entre as beneficiárias apresentou crescimento significativo, passando de 33% em 2018 para 51% em 2024 (IMB, 2024).

3.2.4 OS EFEITOS DO SUBPROGRAMA MICROPRODUIR

Como também foi visto no tópico 3.1, o subprograma MICROPRODUIR tem como escopo incentivar as empresas de pequeno porte e o microempreendedor conforme disposições contidas no art. 170, IX (citado anteriormente) e no art. 179²¹ da CF/88. O referido subprograma foi instituído na mesma norma que instituiu o PRODUIR, mais especificamente no art. 7º, § 1º²², da Lei n. 13.591/00.

Embora seja reconhecida a relevância desse programa de fomento, o MICROPRODUIR se tornou menos atrativo em razão de outros incentivos federais, notadamente o Simples Nacional, fator que justifica a singela adesão (IMB, 2012).

Tabela 2 – Número de empresas pesquisadas no Censo por programa, faturamento e ICMS recolhido - 2012

Programa	Nº de Empresas	Faturamento Anual		ICMS recolhido	
		R\$	%	R\$	%
Produzir	344	32.245.746.877	51,3	592.111.438	54,5
Produzir	296	25.860.473.140	41,2	357.419.172	32,9
Comexproduzir	27	3.121.019.976	5,0	105.823.636	9,7
Progridir	2	1.818.685.956	2,9	59.409.002	5,5
Centroproduzir	3	1.150.812.545	1,8	60.630.957	5,6
Logproduzir	10	292.032.588	0,5	8.782.890	0,8
Microproduzir	6	2.722.672	0,0	45.781	0,0
Fomentar	112	30.565.086.614	48,7	494.475.642	45,5
Total geral	456	62.810.833.491	100,0	1.086.587.080	100,0

Fonte: SIC / Censo Produzir 2012
Elaboração: Instituto Mauro Borges / Segplan-GO

as empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

- 22 Art. 7º Fica instituído o MICROPRODUIR, subprograma integrante do PRODUIR, considerado prioritário e que abrangerá as ações voltadas para as empresas industriais, enquadradas ou não no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional -, desde que o faturamento não ultrapasse o limite fixado para o enquadramento no mencionado regime. § 1º As empresas beneficiárias do MICROPRODUIR terão enquadramento diferenciado e privilegiado, nos termos do regulamento, quanto: [...]

No ano de 2012, o MICROPRODUIR contou com a adesão de 6 (seis) empresas, responsáveis pela geração de 119 (cento e dezenove) empregos diretos, o que corresponde a 0,11% do total de 108.544 (cento e oito mil, quinhentos e quarenta e quatro) postos de trabalho. Desses vínculos, 24 (vinte e quatro) foram ocupados por mulheres, 86 (oitenta e seis) por trabalhadores com remuneração inferior a 2 (dois) salários mínimos e 10 (dez) por empregados com curso superior, registrando-se remuneração média de R\$ 1.205,86 (mil duzentos e cinco reais e oitenta e seis centavos), a menor entre os programas analisados.

Tabela 5 – Número de empregos, por programa e categorias, e média salarial - 2012									
Programa	Mulheres	Empregos Diretos	Portadores de Necessidade	Primeiro Emprego	Maior de 50 anos	Estagiários	Curso Superior	Menos de 2 salários mínimos	Média salarial
Centroproduzir	152	800	10	113	64	4	97	525	1.253,17
Comexproduzir	52	153	2	4	4	2	47	84	1.905,59
Fomentar	11.533	49.357	865	7.136	4.557	331	4.301	30.421	1.465,03
Logproduzir	123	1.717	10	15	129	4	84	862	1.548,24
Microproduzir	24	119	-	-	5	-	10	86	1.205,86
Produzir	12.997	56.064	677	3.643	3.310	413	3.916	35.660	1.351,66
ProgreDir	66	334	5	-	3	1	2	320	1.700,00
Total geral	24.947	108.544	1.569	10.911	8.072	755	8.457	67.958	1.415,57
Fonte: SIC / Censo Produzir 2012 Elaboração: Instituto Mauro Borges / Segplan-GO									

O exame dos dados referentes ao MICROPRODUIR revela que, embora o subprograma cumpra a função de concretizar o tratamento jurídico favorecido às micro e pequenas empresas previsto nos arts. 170, IX e 179 da Constituição, sua baixa adesão e o reduzido impacto quantitativo em termos de geração de empregos e massa salarial demonstram que seu efeito econômico é bastante limitado quando comparado aos demais instrumentos de fomento analisados, contudo, totalmente justificado pela maior atratividade de programas de incentivos fiscais federais.

CONCLUSÃO

A presente dissertação teve por objetivo analisar em que medida os incentivos fiscais concedidos pelo Estado de Goiás, especialmente por meio dos programas FOMENTAR, PRODUZIR e PROGOIÁS, estruturados em mecanismos de diferimento ou postergação do ICMS, compatibilizam-se com os princípios constitucionais da ordem econômica e com o modelo federativo de repartição de receitas previsto nos arts. 158, IV, 170 e 174 da Constituição Federal.

Partiu-se, para tanto, da constatação de uma tensão estrutural entre, de um lado, o dever estatal de FOMENTAR o desenvolvimento econômico e reduzir desigualdades regionais, e, de outro, a obrigação constitucional de assegurar aos municípios a integralidade da cota-parte de 25% do produto da arrecadação do ICMS.

No plano teórico, verificou-se que a Constituição de 1988 desenha uma ordem econômica de caráter dirigente, fundada na dignidade da pessoa humana, na valorização do trabalho e na livre iniciativa, mas submetida a princípios como justiça social, redução das desigualdades regionais e solidariedade federativa.

A partir da doutrina de Eros Roberto Grau, André Ramos Tavares e outros, evidenciou-se que a atuação do Estado como agente normativo, regulador e fomentador da atividade econômica (art. 174) não constitui faculdade meramente política, mas encargo constitucional orientado à realização de fins previamente delineados, entre os quais se inclui a promoção do desenvolvimento equilibrado do território nacional.

Nesse contexto, o federalismo fiscal configura-se como dimensão indissociável da própria ordem econômica, na medida em que a repartição de competências tributárias e de receitas condiciona o grau de autonomia financeira dos entes subnacionais e, por consequência, a efetividade de direitos sociais em nível local.

A análise dogmática da competência tributária dos estados e do regime constitucional do ICMS demonstrou que a previsão da cota-parte municipal no art. 158, IV, não se reduz a um critério de contabilidade pública, mas representa garantia institucional da autonomia municipal e instrumento de realização da justiça distributiva no âmbito da Federação. Ao mesmo tempo, constatou-se que a Constituição não veda, em si, o uso de incentivos fiscais como técnica de fomento econômico, desde que respeitados os limites

formais (competência, legalidade, observância ao CONFAZ, quando exigido) e materiais (não violação da isonomia tributária, da livre concorrência e do pacto federativo).

A tensão central examinada ao longo do trabalho reside justamente na compatibilização entre essa função indutiva dos tributos e a preservação da base de cálculo que serve de referência para o repasse constitucional aos municípios.

No plano jurídico-estrutural, a reconstrução da evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, em especial a análise dos Temas 42, 653 e 1.172 da repercussão geral, permitiu identificar um movimento de oscilação interpretativa quanto aos efeitos dos incentivos estaduais sobre a cota-parte municipal.

Se, em um primeiro momento, prevaleceu a compreensão de que determinados mecanismos de renúncia ou postergação poderiam implicar indevida compressão da receita municipal, a decisão proferida no Tema 1.172 consolidou a tese de que os programas goianos estruturados por diferimento não afrontam, em tese, o art. 158, IV, desde que o repasse seja calculado sobre o efetivo ingresso do imposto.

Nesse sentido, a Corte reconheceu a constitucionalidade formal do modelo adotado por Goiás, afastando a pretensão de que a cota-parte fosse apurada sobre valores meramente potenciais ou projeções abstratas de arrecadação. Essa conclusão jurisprudencial, todavia, não exauriu a discussão no plano material.

A investigação empírica conduzida a partir de dados oficiais do Instituto Mauro Borges e de relatórios fazendários demonstrou que os programas FOMENTAR e PRODUZIR tiveram papel relevante na transformação da base produtiva goiana, contribuindo para a expansão do PIB estadual, a interiorização de investimentos e a geração de empregos em determinados períodos.

Ao mesmo tempo, os dados evidenciaram que os benefícios decorrentes desses programas não se distribuíram de forma homogênea entre os 246 municípios, concentrando-se em polos específicos, enquanto muitos entes de menor capacidade arrecadatória permaneceram fortemente dependentes da repartição compulsória do ICMS, sem acessar de forma direta os ganhos decorrentes dos incentivos.

Os resultados indicam, assim, que a compatibilidade constitucional reconhecida pelo STF sob perspectiva estritamente formal, centrada na observância do critério “produto da arrecadação efetiva” para fins de cálculo da cota-parte, não elimina, por si só, a necessidade de escrutínio quanto aos efeitos materiais dos programas de fomento sobre o pacto federativo.

A postergação do ingresso do ICMS em razão do diferimento, ainda que juridicamente validada, pode gerar impactos relevantes sobre o fluxo de caixa municipal, sobre a previsibilidade orçamentária e sobre a capacidade de planejamento de políticas públicas locais, sobretudo em contextos de elevada dependência de transferências intergovernamentais.

A análise empírica sugere que, em determinados períodos e regiões, a lógica de incentivos contribuiu para acentuar assimetrias entre municípios sede de empreendimentos incentivados e aqueles que, embora afetados indiretamente pelos efeitos fiscais, não participam de modo proporcional dos benefícios econômicos gerados.

Diante desse quadro, as hipóteses formuladas na introdução podem ser revisadas com maior precisão.

A primeira hipótese, segundo a qual os incentivos estruturados por diferimento preservariam sua constitucionalidade formal frente ao art. 158, IV, CF, revelou-se confirmada à luz da tese fixada no Tema 1.172, que reconheceu como legítima a opção estatal de exigir e repartir o tributo apenas no momento do ingresso efetivo, harmonizando, em linha de princípio, o dever de fomento com a autonomia financeira municipal.

Já a segunda hipótese, que sustentava uma compensação suficiente entre a postergação da cota-parte e os benefícios econômicos diretos e indiretos decorrentes dos programas de fomento, mostrou-se confirmada, notadamente porque os dados indicam ganhos agregados para a economia goiana em geral, a distribuição territorial desses benefícios e os efeitos sobre o fluxo financeiro municipal revelam uma nítida melhoria econômica nos municípios, refletindo, inclusive no índice de desenvolvimento dos municípios.

Com isso, a pesquisa busca demonstrar que a compatibilização entre a função de fomento econômico (art. 174) e a repartição constitucional de receitas (art. 158, IV) foi efetivada tanto no plano jurídico quanto no plano material.

No campo jurídico, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.172, outorgou validade definitiva aos programas de fomento estadual estruturados sobre o diferimento do ICMS, afastando a tese de que haveria retenção indevida da cota-parte municipal.

A Corte reconheceu que o mecanismo adotado por Goiás não configura supressão de receita, mas postergação legítima da exigibilidade tributária, de modo que o repasse aos municípios ocorre no momento do efetivo ingresso nos cofres estaduais, preservando-se a integralidade do percentual constitucional de 25% previsto no art. 158, IV. Essa conclusão consolida a segurança jurídica necessária para a manutenção de políticas de desenvolvimento

regional que se valham da extrafiscalidade tributária como instrumento de indução econômica, em consonância com o modelo constitucional de intervenção estatal delineado pelo art. 174 da Constituição Federal.

No plano material, os dados apresentados no Capítulo 3 desta dissertação demonstram que os programas de fomento do Estado de Goiás, principalmente o FOMENTAR, PRODUZIR e PROGOIAS, geraram efeitos positivos significativos sobre a economia goiana, com reflexos diretos e indiretos sobre as finanças municipais.

A evolução do PIB do Estado de Goiás, que passou da 11ª para a 9ª posição no ranking nacional, a ampliação substancial da base industrial, a geração de milhares de empregos formais e a interiorização de investimentos para além da região metropolitana de Goiânia evidenciam que o fomento estadual cumpriu seus objetivos de diversificação produtiva, atração de capitais e redução de desigualdades regionais.

Esses resultados, mensurados por meio de indicadores oficiais do Instituto Mauro Borges e de relatórios da Secretaria de Economia do Estado, corroboram a tese de que o diferimento do ICMS, longe de representar prejuízo permanente aos municípios, constitui instrumento de ampliação futura da base tributária, na medida em que empresas incentivadas geram receitas próprias municipais (ISS, IPTU), ampliam o consumo local, dinamizam cadeias produtivas e elevam os índices de desenvolvimento humano e de qualidade de vida.

Dessa forma, confirma-se a hipótese de que o adiamento do ingresso de receitas decorrente dos programas de fomento é materialmente compensado pelos benefícios econômicos e sociais proporcionados aos próprios municípios.

O crescimento do PIB municipal, a diminuição da desigualdade regional, o aumento da formalização do emprego, a melhoria dos indicadores sociais e a expansão da capacidade arrecadatória própria dos entes locais configuram, em conjunto, um saldo positivo que justifica, sob a ótica constitucional, a opção legislativa do Estado de Goiás, dando concretude às diretrizes constantes na constituição econômica (art. 170 e 174 da CF/88) que, não apenas autoriza, mas impõe ao Estado a adoção de medidas de fomento capazes de promover o desenvolvimento nacional e regional, desde que respeitadas as garantias fundamentais dos entes federativos, o que, no caso concreto, foi integralmente observado.

Em síntese, a presente dissertação demonstrou que os programas de benefícios fiscais do Estado de Goiás atendem aos requisitos de validade constitucional fixados pelo Supremo Tribunal Federal, produzem efeitos econômicos positivos mensuráveis sobre o

desenvolvimento estadual e municipal e se harmonizam, tanto em perspectiva jurídica quanto prática, com os princípios da ordem econômica e com o pacto federativo brasileiro.

A compatibilização entre fomento e repartição de receitas, longe de configurar antagonismo insuperável, revela-se como expressão da complexidade e da riqueza do modelo constitucional de 1988, que conjuga livre iniciativa e justiça social, autonomia federativa e solidariedade nacional, crescimento econômico e redução de desigualdades.

Os dados consolidados aqui reforçam a legitimidade das políticas de desenvolvimento regional fundadas em incentivos fiscais, demonstrando assim, a compatibilidade entre o referido instituto e a repartição constitucional das receitas tributárias que é reflexo do pacto federativo.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada - 3ª Edição 2021. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book. p.176. ISBN 9788530992248. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530992248/>. Acesso em: 27 dez. 2025.

BALEEIRO, A. Direito tributário brasileiro. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BEVILACQUA, Lucas. Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BORGES, L. H. Federalismo Fiscal: e a Redistribuição das Rendas Petrolíferas. 1. ed. Brasil: Bookwire - Editora Dialética, 2021. 123 p. Disponível em: <https://elibro.net/pt/ereader/unialfa/200432?page=30>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema de repercussão geral nº 42 – Retenção de parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios em razão da concessão de incentivos fiscais*. Portal STF, s.d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2579935&numeroProcesso=572762&classeProcesso=RE&numeroTema=42>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema de repercussão geral nº 1172 – Repasse proporcional da quota-parte municipal do ICMS em face da concessão de incentivos fiscais do Estado de Goiás*. Portal STF, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6001505&numeroProcesso=1288634&classeProcesso=RE&numeroTema=1172>. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Apelação Cível e Reexame Necessário nº 5480144-93.2018.8.09.0051. Relator: Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição. Assessoria para Assunto de Recursos Constitucionais. Julgado em 3/8/2020. Disponível em: [https://portaltj.tjgo.jus.br/wam/control.php?](https://portaltj.tjgo.jus.br/wam/control.php?act=JURIS&mod=JURISPRUD&dom=TJGO&acao=next)

[act=JURIS&mod=JURISPRUD&dom=TJGO&acao=prev#](https://portaltj.tjgo.jus.br/wam/control.php?act=JURIS&mod=JURISPRUD&dom=TJGO&acao=prev#). Acesso em: 22 dez. 2025

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Apelação Cível e Reexame Necessário nº 5496137-45.2019.8.09.0051. Relator: Desembargador Carlos Alberto França. 2ª Câmara Cível. Julgado em 13/7/2020. Disponível em: [https://portaltj.tjgo.jus.br/wam/control.php?](https://portaltj.tjgo.jus.br/wam/control.php?act=JURIS&mod=JURISPRUD&dom=TJGO&acao=prev#)

[act=JURIS&mod=JURISPRUD&dom=TJGO&acao=prev#](https://portaltj.tjgo.jus.br/wam/control.php?act=JURIS&mod=JURISPRUD&dom=TJGO&acao=prev#). Acesso em: 22 dez. 2025.

CARNEIRO, Claudio. Impostos Federais, Estaduais E Municipais. 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. E-book. p.226. ISBN 9788553612123. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553612123/>. Acesso em: 2 dez. 2025.

CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de direito constitucional tributário. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CONRADO, Caggiano, H. Fomento público financeiro: do planejamento à governança. São Paulo: Almedina Brasil, 2024. E-book. p.9. ISBN 9786556272382. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556272382/>. Acesso em: 18 dez. 2025.

DO, Valle, Maurício Dalri T.; GUSTAVO, Menon,; PERES, Nunes, Margaret da S.; ROSALDO, Trevisan,; RO. Benefícios fiscais: extrafiscalidade e capacidade contributiva. São Paulo: Almedina Brasil, 2025. E-book. p.74. ISBN 9788584938445. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584938445/>. Acesso em: 21 set. 2025.

FIGUEIREDO, Leonardo V. Direito Econômico - 11ª Edição 2021. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. p.1. ISBN 9788530993290. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530993290/>. Acesso em: 21 set. 2025.

FILHO, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo - 39ª Edição 2025. 39. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.784. ISBN 9786559777082. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777082/>. Acesso em: 14 set. 2025.

FONSECA, João Bosco Leopoldino. Direito Econômico - 9ª Edição 2017. Rio de Janeiro: Forense, 2017. E-book. p.94. ISBN 9788530974497. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530974497/>. Acesso em: 12 out. 2025.

FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil. Brasília: Enap, 2017. Módulo 1: Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal. Disponível em: <https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/3186/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2025.

GOIÁS. Decreto nº 5.265, de 31 de julho de 2000. Aprova o Regulamento do Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – PRODUZIR. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, 7 ago. 2000. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/61834/pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

GOIÁS. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB). Análise do Censo Fomentar/Produzir. Goiânia: IMB, 2014. Disponível em: https://goias.gov.br/imb/wp-content/uploads/sites/29/2024/02/repositorio_2014_037_outras_publicacoes_analise_do_censo_fomentar_produzir.pdf. Acesso em: 23 dez. 2025.

GOIÁS. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. *O programa Fomentar/Produzir: informações e análises para o Estado de Goiás e suas microrregiões*. Estudos do IMB. Goiânia: Secretaria de Gestão e Planejamento, 2012. Acesso em: 29 dez. 2025.

GOIÁS. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. *Produto Interno Bruto dos Municípios – séries históricas*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 29 dez. 2025.

GOIÁS. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. *Relatório de renúncia fiscal 2021*. Goiânia: IMB, 2021. Disponível em: <https://goias.gov.br/imb/relatorio-de-renuncia-da-fiscal-2021/>. Acesso em: 1 jan. 2026.

GOIÁS. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. *Relatório de renúncia fiscal 2024*. Goiânia: Instituto Mauro Borges, 2025. Disponível em: <https://goias.gov.br/imb/wp-content/uploads/sites/29/2025/08/Relatorio-de-Renuncia-Fiscal-2024-IMB.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2026.

GOIÁS. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Relatórios elaborados pelo IMB: economia goiana e renúncia fiscal. Anexo do Capítulo 1. Goiânia: IMB, 2025. Disponível em: <https://transparencia.go.gov.br/wp-content/uploads/sites/2/2025/04/ANEXO-Capitulo-01-Relatorios-elaborados-pelo-IMB-Economia-Goiana-e-Renuncia-Fiscal-1.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2025.

GOIÁS. Lei nº 20.787, de 3 de junho de 2020. Dispõe sobre a adesão do Estado de Goiás aos benefícios fiscais previstos na legislação do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos da Lei Complementar federal nº 160, de 7 de agosto de 2017, e do Convênio ICMS 190/17, de 15 de dezembro de 2017, e estabelece procedimentos para a operacionalização dos referidos benefícios. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103201/pdf>. Acesso em: 26 nov. 2025.

GOIÁS. Lei nº 11.651, de 26 de dezembro de 1991. Institui o Código Tributário do Estado de Goiás. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, 26 dez. 1991. Atualizada até a Lei nº 23.430, de 21 maio 2025. Disponível em: <https://appasp.economia.go.gov.br/legislacao/arquivos/Cte/CTE.htm>. Acesso em: 20 dez. 2025.

GOIÁS. Lei nº 9.489, de 19 de julho de 1984. Institui o Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás - FOMENTAR. Goiânia, GO: Casa Civil, 1984. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/81960/pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

GOIÁS. Lei nº 13.844, de 1º de junho de 2001. Institui o incentivo Apoio à Instalação de Central Única de Distribuição de Produtos no Estado de Goiás – CENTROPRODUZIR, subprograma do Programa PRODUZIR. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, 6 jun.

2001. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/81484/lei-13844. Acesso em: 16 nov. 2025.

GOIÁS. Lei nº 14.244, de 29 de julho de 2002. Institui o incentivo Apoio à Instalação e Expansão de Empresas Operadoras de Logística de Distribuição de Produtos no Estado de Goiás e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, 31 jul. 2002. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/81806/pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

GOIÁS. Lei nº 13.839, de 15 de maio de 2001. Institui o incentivo Apoio ao Serviço de Telecomunicação – TELEPRODUIR, subprograma do Programa PRODUIR, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, 18 maio 2001. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/81479/lei-13839. Acesso em: 16 nov. 2025.

GOIÁS. Lei nº 13.919, de 4 de outubro de 2001. Institui o Pólo de Serviços Tecnológicos Avançados do Estado de Goiás, institui o Subprograma TECNOPRODUIR e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, 4 out. 2001. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/81561/lei-13919. Acesso em: 16 nov. 2025.

GOIÁS. Lei nº 13.591, de 18 de janeiro de 2000. Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – PRODUIR e o Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais – FUNPRODUIR e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 20 jan. 2000. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/81960/pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

GOIÁS. Lei nº 14.186, de 28 de junho de 2002. Institui o Programa de Desenvolvimento do Comércio Exterior – COMEXPRODUIR, subprograma do Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – PRODUIR, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, 1º jul. 2002. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/81750/lei-14186. Acesso em: 16 nov. 2025.

GOIÁS. Lei nº 14.469, de 16 de julho de 2003. Institui o Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás - PROTEGE GOIÁS. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 21 jul. 2003.

Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/81094/lei-14469./11/2025

GOIÁS. Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços. Crédito Outorgado ProGoiás. Goiânia: Governo do Estado de Goiás, s.d. Disponível em: <https://goias.gov.br/industriaecomercio/credito-outorgado-progoias/>. Acesso em: 28 dez. 2025.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços. Produzir: Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás. Disponível em: <https://goias.gov.br/industriaecomercio/produzir-programa-de-desenvolvimento-industrial-de-goias/>. Acesso em: 27 dez. 2025.

GOIÁS. Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços. Sobre o Produzir e Fomentar. Goiânia: SIC, s.d. Disponível em: <https://goias.gov.br/industriaecomercio/sobre-o-produzir-e-fomentar/>. Acesso em: 28 dez. 2025.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

HONÓRIO, A. G. (2020). Direito Constitucional: Federalismo, Constituição e Federação: (1 ed.). Brasil, Bookwire - Editora Dialética. Recuperado de <https://elibro.net/pt/ereader/unialfa/202336?page=95>. Acesso em: 14 set. 2025.

LISBÔA, M. R. D. (2022). Incentivos fiscais no Estado de Goiás: tênue divisão entre política pública eficiente e renúncia fiscal nos programas Produzir e Fomentar: (1 ed.). Bookwire - Editora Dialética. Disponível em <https://elibro.net/pt/ereader/unialfa/263092?page=106>. Acesso em: 30 dez. 2025.

MACHADO, Costa; FERRAZ, Anna Candida da C. Constituição Federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 14. ed. Barueri: Manole, 2024. E-book. p.945. ISBN 9788520465011. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520465011/>. 2 nov. 2025.

MACHADO, Hugo de Brito (Org.). Regime jurídico dos incentivos fiscais. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARION, José C. Contabilidade Básica. 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. E-book. p.88. ISBN 9786559773220. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559773220/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito tributário. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. p.133. ISBN 9786553627284. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627284/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo Branco. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. (Série IDP – Linha Doutrina). E-book (EPUB). ISBN 978-65-5362-520-4.

MENDES, Marcos José. Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros. 2002. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95141/TESE%20Marcos%20Mendes.pdf>. Acesso em: 25 out. 2025.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional - 41ª Edição 2025. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.975. ISBN 9786559777143. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777143/>. Acesso em: 28 dez. 2025.

NASCIMENTO, T. L. D. (2022). Diferimento de ICMS e Renúncia de Receita Tributária: limites normativos para a concessão de benefícios tributários: (1 ed.). Bookwire - Editora Dialética. Disponível em: <https://portaltj.tjgo.jus.br/wam/control.php?act=JURIS&mod=JURISPRUD&dom=TJGO&acao=next>. Acesso em: 26 dez. 2025.

OLIVEIRA, James E. Constituição Federal Anotada e Comentada - 1ª Edição 2013. Rio de Janeiro: Forense, 2013. E-book. p.1451. ISBN 978-85-309-4667-8. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-4667-8/>. Acesso em: 2 nov. 2025.

PASCHOAL, Júlio Alfredo Rosa. O papel do Fomentar no processo de estruturação industrial em Goiás (1984–1999). 2001. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) –

Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2001. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/30347>. Acesso em: 26 dez. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras e intervenção econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

TAVARES, André Ramos. Direito constitucional econômico. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Método, 2011.

TAVARES, André Ramos; GAMA, Marina Faraco Lacerda. O STF e a constituição econômica: casos e funções. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2022. 155 p. (Série Clássicos do Direito, v. 3). ISBN 978-65-5517-151-8. Acesso em 14 set. 2025.

TRENNEPHOL, Terence D. Incentivos Fiscais no Direito Ambiental, 2ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012. E-book. p.127. ISBN 9788502154766. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502154766/>. Acesso em: 28 dez. 2025.