

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH

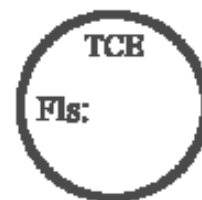
Processo : 201300047004318
Interessado : Secretaria de Estado de Indústria e Comércio
Assunto : Auditoria
Conselheiro : Celmar Rech
Auditor : Cláudio André Abreu Costa
Procurador : Fernando dos Santos Carneiro

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da Auditoria realizada na Secretaria de Indústria e Comércio, com a finalidade de verificar a regularidade e a sistemática da concessão dos incentivos às empresas pelo Programa PRODUZIR.

Finalizados os trabalhos a Unidade Técnica emitiu o Relatório de Auditoria de Regularidade nº 006/2014 e apontou inconformidades inerentes à natureza fiscal dos incentivos, à forma de concessão de benefícios configurados como renúncia de receitas, à ausência de repasse dos duodécimos aos poderes e órgãos autônomos e das transferências constitucionais aos municípios, à incorreta classificação da antecipação de 10% (dez por cento) do financiamento, à falta de sistema informatizado para o efetivo controle dos benefícios, à concentração de benefícios em determinados municípios e à ausência de comprovação objetiva de que o programa tem contribuído para a diminuição das desigualdades sociais e regionais e para a geração de empregos.

Por meio da Instrução Técnica nº 14/2015, sugere alguns encaminhamentos e, ao final, requer que esta Corte acate a sugestão apresentada no Relatório de Auditoria de Regularidade nº 006/2014, para que, por intermédio de sua Unidade responsável pela fiscalização estadual, adote providências no sentido de sugerir a inclusão, no Plano de



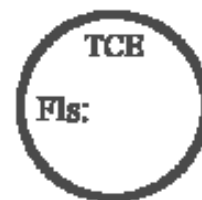
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH**

Fiscalização, do trabalho de acompanhamento do Programa PRODUZIR, de acordo com a disponibilidade do corpo técnico, com o objetivo de:

- a) observar os resultados das concessões dos benefícios e se os objetivos do Programa estão sendo alcançados, quais sejam: fomento à industrialização, geração de emprego e renda e redução das desigualdades sociais e regionais, levando-se em conta as potencialidades econômicas de cada região;
- b) verificar a forma como a Agência de Fomento tem feito a gestão dos contratos;
- c) avaliar o que tem sido concedido a título de financiamento, mas que na realidade tem caracterizado renúncia de receita;
- d) avaliar a renúncia das receitas que deveriam ser repartidas com os municípios, os Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público e suas consequências;
- e) verificar como estão sendo classificadas as receitas provenientes da antecipação de 10% do ICMS financiado e sua escrituração contábil, a fim de que atendam as normas das STN;
- f) acompanhar como será a nova sistemática da concessão de benefícios após as alterações provocadas pela Lei nº 18.307/13 e Lei nº 18.360/13.

Em sequência, a Auditoria competente manifestou-se conclusivamente no sentido de conhecer do Relatório, acatar algumas justificativas dos gestores e aplicar sanção a outros, determinando a Secretaria da Fazenda cobrar o ICMS devido das empresas que já encerraram o contrato de benefícios concedidos e das empresas que ainda não encerraram o Contrato, sendo que no caso destas últimas, deve a Goiasfomento refazer os contratos de financiamento no sentido de que as empresas recolham a quantia de até 73% do ICMS restante, ou, verificada a disponibilidade de recursos, financie, pagando o ICMS em nome das empresas, no valor de até 73% conforme o caso, em obediência à natureza de financiamento do Programa PRODUZIR. Sugere a Auditoria, ainda, ao final que esta Corte determine o repasse do duodécimo pertencente aos municípios concernentes às receitas de ICMS.

É a síntese do Relatório. Passo ao voto.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH**

VOTO

Inicialmente, releva trazer luz às oposições contidas entre a definição conceitual dos incentivos de natureza fiscal e os de caráter financeiro, com o fito de avaliar os impactos decorrentes de tal distinção.

Em consonância com outros doutrinadores, Ives Gandra Martins¹ leciona que a diferença está relacionada ao momento em que ocorre a concessão do estímulo. Em síntese, afirma que caso o benefício seja concedido antes do pagamento do tributo devido, trata-se de incentivo fiscal, mas, se conferido posteriormente à extinção do crédito tributário, adquire o incentivo a qualidade de financeiro.

De acordo com a Receita Federal do Brasil, incentivos financeiros são diferimentos tributários pelos quais as empresas têm parte ou totalidade dos tributos financiados pelo Estado, não implicando em isenção ou redução de impostos, mas em prazo maior para o recolhimento. Em oposição, define que os incentivos fiscais representam uma forma de desoneração tributária, tratando como aspecto fundamental a existência de parcela da arrecadação que o governo decida não recolher.

Em trilha similar se manifestou a Auditoria competente:

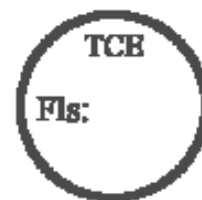
"(...) nos **incentivos financeiros** não há isenção ou redução dos impostos devidos, mas, um prazo maior para o pagamento, que pode ser recolhido num **momento posterior** ou em parcelas pelas empresas que tem parte ou totalidade dos tributos financiados pelo Estado. Logo, há pagamento do tributo devido através de financiamento.

(...)

Portanto, o **incentivo fiscal** é um instrumento capaz de satisfazer interesse de ordem econômica e social, como a geração de empregos, o aumento de salários, redução de preços de produtos, etc. Vale dizer que **não há recolhimento do tributo devido**, visto que a Administração deixa de cobrar, em razão de um interesse econômico e social."

¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. O ICMS e o Regime Jurídico de Incentivos Financeiros Outorgados pelos Estados e o Comunicado CAT nº 36/04 de São Paulo – Distinção entre Incentivos Financeiros e Fiscais. In: Revista Dialética de Direito Tributário, nº 112. São Paulo: Dialética, janeiro/2005, p. 135-144.

² RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – 2008 (disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br>)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH**

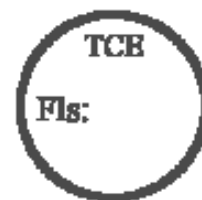
Nesse diapasão, exsurge a convergência de que o benefício puramente financeiro requer, em algum momento, o total ingresso do imposto devido nos cofres do Tesouro, ao passo que para os incentivos de natureza fiscal a exigibilidade do tributo é reduzida ou eliminada, direta ou indiretamente.

Da análise da legislação do PRODUZIR, depreende-se que sua regra geral estabelece o seguinte mecanismo:

- 1) As empresas aderentes mantêm a obrigação de recolher 27% (vinte e sete por cento) do ICMS devido;
- 2) O valor correspondente aos 73% (setenta e três por cento) do ICMS apurado é financiado a uma taxa de juros de até 0,2% (dois décimos por cento) ao mês;
- 3) No ato de homologação de cada parcela mensal do benefício as empresas recolhem, a título de garantia do financiamento, 10% (dez por cento) da parcela incentivada;
- 4) Anualmente, a título de subvenção para investimento, concede-se ou não desconto de até 100% (cem por cento) sobre o valor do saldo devedor apurado no período, a depender da comprovação do cumprimento de requisitos estabelecidos no projeto de investimento previamente pactuado.

Percebe-se, portanto, que a estrutura legal do Programa estabelece o recolhimento inicial de fração do imposto devido, ficando o valor correspondente ao restante do ICMS apurado submetido a contrato de financiamento, com possibilidade de futura extinção da exigibilidade, sob a forma de subvenção para investimentos. Ou seja, a legislação adotada pelo Estado de Goiás instituiu um programa de indução ao desenvolvimento com características amalgamadas, cujos benefícios decorrentes são dotados de aspectos financeiros e também tributários.

Nesse sentido, entendo restar indeclinável que as operações realizadas no âmbito do PRODUZIR, por serem estabelecidas tendo o ICMS como base de cálculo e resultarem em potencial redução ou eliminação da respectiva obrigação tributária, devem se sujeitar aos ditames das Leis Complementares nº 24/75 e 160/2017.



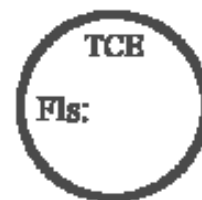
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH**

A questão relevante levantada na Auditoria e que preocupava sobremaneira esta Corte dizia respeito à ilegalidade decorrente da ausência de celebração de convênio por decisão unânime dos Estados, conforme previsto na Lei Complementar nº 24/75. Todavia, a novel Lei Complementar nº 160/2017 acabou por orientar esse ponto, permitindo-se que tais convênios fossem convalidados, o que ocorreu por meio do recente Convênio ICMS 190/2017, afastando boa parte das preocupações pertinentes trazidas pela Equipe Técnica e Auditoria.

Quanto à ausência de repasse dos duodécimos aos poderes e órgãos autônomos e das transferências constitucionais aos municípios, filio-me ao compêndio jurisprudencial apresentado pela douta Auditoria, no qual resta demonstrada a recente direção do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as desonerações concedidas refletem diretamente no repasse aos municípios, sendo base para distribuição o que foi realmente arrecadado, não o que poderia ter sido recolhido caso não houvesse os incentivos.

Em relação à parcela não incentivada dos beneficiários do PRODUIR, não foram levantadas dúvidas de que o ICMS recolhido aos cofres do Tesouro Estadual sofra destinação oposta aos termos da legislação pertinente. Entretanto, as conclusões dos autos não foram exaurientes quanto aos valores inerentes à antecipação de 10% (dez por cento) sobre o valor mensal da parcela liberada, nem quanto ao tratamento oferecido aos retornos de financiamento oriundos do não cumprimento dos projetos de investimento, ambos tratados pela legislação do programa como fontes de receita do FUNPRODUIR. Os atores do processo demonstraram consenso quanto à inadequação da classificação da antecipação de 10% (dez por cento) como taxa, porém mantendo pendente a indicação precisa do seu correto tratamento. Também não o fizeram quanto aos valores percebidos a título de retorno de parcela financiada. Repise-se que a legislação pertinente ao PRODUIR destina tais valores ao seu fundo como receita própria, retirando sua natureza tributária e alterando todas as consequências daí decorrentes.

Nesse sentido, considerando a existência de Auditoria de Regularidade tendo como objeto as receitas decorrentes de incentivos fiscais concedidos por meio dos Programas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH**

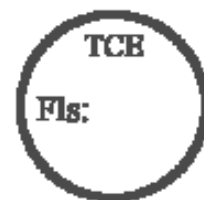
PRODUZIR e FOMENTAR, sob relatoria do Conselheiro Helder Valin, entendo que a verificação do tratamento das receitas oriundas dos valores financiados com base na parcela incentivada de ICMS ocorrerá no âmbito do mencionado trabalho.

Prosseguindo, tendo em conta que a avaliação do cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os atos de renúncia de receitas também está inserida no escopo da Auditoria de Regularidade retromencionada, pugno, novamente, por dar conhecimento da presente decisão ao seu Relator. Na mesma direção deve ser o encaminhamento quanto às inconformidades inerentes à falta de controle dos benefícios por meio de um sistema informatizado.

No que tange à alegação de não atingimento dos objetivos do programa em virtude da concentração das empresas em determinados municípios, acompanho parcialmente o entendimento do Auditor, nos termos da resposta do então Secretário de Indústria e Comércio, Sr. William Leyser O'Dwyer, no sentido de reconhecer a influência do processo histórico de assentamento de empresas nos eixos próximos as fronteiras do Estado de Goiás, assim como em cidades cuja proximidade com a capital facilita todo o processo logístico. Cabe, todavia, durante o necessário processo de reformulação da legislação do programa, a instituição de mecanismos mais eficazes e capazes de contribuir mais efetivamente para a redução das desigualdades regionais.

Pelo exposto, dada a recente convalidação dos favores fiscais concedidos, tendo como base as razões de justificativa e os documentos acostados aos autos, conheço o Relatório de Auditoria de Regularidade nº 06/2014 para:

- I. Determinar à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico, Agricultura, Pecuária e Irrigação que elabore estudo propondo a revisão da legislação do PRODUIR, a fim de compatibilizá-la ao disposto na Lei Complementar nº 160/2017 e no Convênio ICMS 190/17;

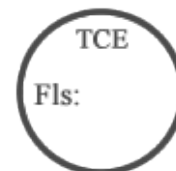


**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH**

- II. Dar conhecimento da presente decisão ao Gabinete do Conselheiro Helder Valin, bem como à Secretaria de Controle Externo, para as providências que se fizerem necessárias no contexto da Auditoria de Regularidade, em curso, tendo como objeto as receitas decorrentes de incentivos fiscais concedidos por meio dos Programas PRODUIR e FOMENTAR;
- III. Determinar o arquivamento dos presentes autos.

**GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH do TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**, Goiânia, 12 de Janeiro de 2018.

**Celmar Rech
Conselheiro Relator**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO CELMAR RECH

RELATÓRIO/VOTO Nº 1412/2017 - GCCR



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201300047004318 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=161921152821302191542481552781932132202561>