

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO TOCANTINS – FIETO

Assessoria de Defesa da Indústria – UNIDEF

Conselho de Assuntos Legislativos – CAL/FIETO

NOTA TÉCNICA Nº 07/2026

Avaliação de política pública estadual de fomento industrial

POLÍTICA ESTADUAL DE INCENTIVOS FISCAIS AO SETOR INDUSTRIAL – PROINDÚSTRIA

Balanço da efetividade dos benefícios concedidos e proposições de aprimoramento à luz da convalidação prevista na LC nº 160/2017 e da Reforma Tributária (EC nº 132/2023)

Elaboração: Assessoria Jurídica – Assuntos Legislativos

Gustavo Bottós de Paula – OAB/TO 4121-B

Palmas/TO – Maio de 2026

EMENTA

DIREITO TRIBUTÁRIO. INCENTIVOS FISCAIS DE ICMS. POLÍTICA ESTADUAL DE FOMENTO INDUSTRIAL. PROGRAMA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DIRECIONADA (PROINDÚSTRIA). LEI ESTADUAL Nº 1.385/2003. CRÉDITO PRESUMIDO DE 75% E ISENÇÕES DE ICMS. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (LEI ESTADUAL Nº 1.746/2006). CONVALIDAÇÃO. LC Nº 160/2017 E CONVÊNIO ICMS Nº 190/2017. PRAZO DE FRUIÇÃO ATÉ 31/12/2032. LEI ESTADUAL Nº 4.753/2025. REFORMA TRIBUTÁRIA (EC Nº 132/2023 E LC Nº 214/2025). EXTINÇÃO GRADUAL DO ICMS ENTRE 2029 E 2033. FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS (FCBF). HABILITAÇÃO ENTRE 2026 E 2028. LC Nº 227/2026 (SALDOS CREDORES). BALANÇO DE EFETIVIDADE E PROPOSIÇÕES DE APRIMORAMENTO.

Avalia a Política Estadual de Incentivos Fiscais ao Setor Industrial do Tocantins, estruturada no Programa de Industrialização Direcionada (PROINDÚSTRIA), instituído pela Lei Estadual nº 1.385/2003. Apresenta balanço da efetividade dos benefícios concedidos, com base nos resultados de investimento e emprego apurados no quadriênio 2022-2026. Examina o regime de convalidação dos incentivos fiscais previsto na LC nº 160/2017 e no Convênio ICMS nº 190/2017, que assegura a fruição dos benefícios industriais até 31 de dezembro de 2032, e a convalidação estadual operada pela Lei nº 4.753/2025. Analisa os efeitos da Reforma Tributária (EC nº 132/2023 e LC nº 214/2025) sobre o programa, com destaque para a extinção gradual do ICMS e o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF), cuja janela de habilitação encontra-se aberta entre 2026 e 2028. Formula proposições de aprimoramento dirigidas à preservação da competitividade industrial tocantinense no novo ambiente tributário.

Identificação do Produto

Identificação	Nota Técnica nº 07/2026 – UNIDEF/FIETO
Iniciativa Estratégica	Iniciativa 2 – Plano de Desenvolvimento Industrial / CAL
Processo	Assuntos Legislativos – Plano de Metas 2026
Código no Catálogo	P2.7 – Catálogo de Produtos UNIDEF/FIETO 2026
Indicador atendido	Indicador 2 – Número de publicações – CAL (Iniciativa 2)
Data de elaboração	Mai de 2026
Responsável	Carlos Antônio de Souza – Assessor de Defesa da Indústria
Relator técnico-jurídico	Gustavo Bottós de Paula – OAB/TO 4121-B
Destinatários institucionais	CAL/FIETO; Diretoria FIETO; sindicatos filiados; SEFAZ/TO; SICS/TO; Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE/TO); CNI – Conselho Temático de Política Tributária; Assembleia Legislativa do TO

SUMÁRIO

Ementa e Identificação do Produto

Sumário Executivo

1. Apresentação e Delimitação do Objeto

2. Marco Normativo de Referência

- 2.1. Lei Estadual nº 1.385/2003 – Instituição do PROINDÚSTRIA
- 2.2. Lei Estadual nº 1.746/2006 – Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE)
- 2.3. LC nº 160/2017 e Convênio ICMS nº 190/2017 – Convalidação federal
- 2.4. Lei Estadual nº 4.753/2025 – Convalidação estadual
- 2.5. EC nº 132/2023 e LC nº 214/2025 – Reforma Tributária
- 2.6. LC nº 227/2026 – Saldos credores de ICMS

3. Estrutura e Benefícios do PROINDÚSTRIA

- 3.1. Natureza e objetivos do Programa
- 3.2. Benefícios fiscais concedidos
- 3.3. Contrapartidas e condicionantes
- 3.4. Governança: CDE, SICS e SEFAZ

4. Balanço de Efetividade dos Benefícios Concedidos

- 4.1. Resultados de investimento e emprego (2022-2026)
- 4.2. Perfil setorial dos beneficiários
- 4.3. Análise crítica da efetividade

5. A Convalidação e a Segurança Jurídica (LC nº 160/2017)

- 5.1. O regime de convalidação federal e seus efeitos
- 5.2. A convalidação estadual pela Lei nº 4.753/2025
- 5.3. O prazo-limite de fruição: 31 de dezembro de 2032

6. A Reforma Tributária e os Efeitos sobre o PROINDÚSTRIA

- 6.1. A extinção gradual do ICMS (2029-2033)
- 6.2. O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF)
- 6.3. A janela de habilitação ao FCBF (2026-2028)
- 6.4. O aproveitamento dos saldos credores (LC nº 227/2026)

7. Orientações de Aprimoramento

7.1. Eixo da segurança jurídica e da habilitação ao FCBF

7.2. Eixo da modernização do PROINDÚSTRIA na transição

7.3. Eixo da articulação federativa e da política industrial pós-ICMS

8. Conclusões e Encaminhamentos

9. Referências Normativas e Documentais

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente Nota Técnica avalia a **Política Estadual de Incentivos Fiscais ao Setor Industrial do Tocantins**, estruturada no **Programa de Industrialização Direcionada (PROINDÚSTRIA)**, instituído pela **Lei Estadual nº 1.385, de 9 de julho de 2003**. O programa constitui o principal instrumento de fomento industrial do Estado, operando por meio da **concessão de crédito presumido de ICMS** – que reduz a carga tributária efetiva de 12% para 3% nas operações incentivadas – e de **isenções sobre aquisição de matéria-prima, ativo fixo, energia elétrica e importações**, em contrapartida ao recolhimento de 0,3% do faturamento mensal incentivado ao **Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE)**, instituído pela **Lei Estadual nº 1.746/2006**.

Segundo dados do próprio Governo do Estado do Tocantins, o balanço de efetividade aponta resultados expressivos: **no quadriênio 2022-2026, a política estadual de incentivos viabilizou mais de R\$ 5,7 bilhões em investimentos privados e contribuiu para a geração de mais de 13 mil empregos**. Em 2026, registram-se **1.134 empresas ativas com benefícios fiscais no Estado**, com predominância marcante do setor industrial, beneficiário prioritário dos programas operacionalizados pela Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços (SICS) por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE/TO).

Quanto à segurança jurídica, o **PROINDÚSTRIA** encontra-se devidamente convalidado nos termos da **LC nº 160/2017** e do **Convênio ICMS nº 190/2017**, que asseguram a fruição dos benefícios destinados ao fomento industrial até 31 de dezembro de 2032. No plano estadual, a **Lei nº 4.753/2025** (conversão da MP nº 5/2025) operou a convalidação da fruição de benefícios mesmo em hipóteses de descumprimento de condicionantes formais, conferindo estabilidade adicional aos beneficiários.

O eixo central desta análise reside nos efeitos da Reforma Tributária (EC nº 132/2023 e LC nº 214/2025) sobre o programa. Com a extinção gradual do ICMS entre 2029 e 2033 e sua substituição pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), os incentivos fiscais de ICMS perdem progressivamente sua eficácia. Para mitigar esse impacto, a Reforma instituiu o **Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF)**, destinado a compensar, entre 2029 e 2032, os titulares de benefícios onerosos concedidos por prazo certo e sob condição.

PONTO DE ATENÇÃO PRIORITÁRIO – JANELA DE HABILITAÇÃO AO FCBF ABERTA

A habilitação ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF) deve ser requerida entre 1º de janeiro de 2026 e 31 de dezembro de 2028. A janela encontra-se ABERTA na data desta Nota Técnica. Sem habilitação tempestiva, o beneficiário perde o direito à compensação pelas perdas decorrentes da extinção dos incentivos de ICMS. Orienta-se à base associativa providência imediata.

Ao final, formulam-se 12 (doze) orientações de aprimoramento, organizadas em três eixos: (i) segurança jurídica e habilitação tempestiva ao FCBF; (ii) modernização do PROINDÚSTRIA durante o período de transição; e (iii) articulação federativa e construção de uma política industrial estadual para o ambiente pós-ICMS, considerando a perda do ICMS como instrumento de fomento e a necessidade de novos mecanismos compatíveis com o regime do IBS.

1. APRESENTAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO

A presente **Nota Técnica** é elaborada no âmbito da **Iniciativa Estratégica 2 do Plano de Metas 2026** da Assessoria de Defesa da Indústria (UNIDEF) da Federação das Indústrias do Estado do Tocantins (Fieto), dirigida ao apoio à concepção do **Plano de Desenvolvimento Industrial** e à produção de manifestações por escrito sobre assuntos, leis e políticas de interesse da indústria, com vinculação ao Conselho de Assuntos Legislativos (CAL) e à Confederação Nacional da Indústria (CNI).

O objeto desta **Nota Técnica** é a **avaliação da Política Estadual de Incentivos Fiscais ao Setor Industrial do Tocantins, estruturada no Programa de Industrialização Direcionada (PROINDÚSTRIA), instituído pela Lei Estadual nº 1.385/2003, com três objetivos articulados: (i) realizar balanço da efetividade dos benefícios concedidos, com base em indicadores de investimento e emprego; (ii) examinar o regime de convalidação dos incentivos previsto na LC nº 160/2017, que assegura sua fruição até 31 de dezembro de 2032; e (iii) analisar os efeitos da Reforma Tributária (EC nº 132/2023) sobre o programa, formulando proposições de aprimoramento.**

A relevância do tema decorre de um momento de inflexão estrutural. O ICMS – imposto sobre o qual se assentam todos os incentivos fiscais estaduais, inclusive o PROINDÚSTRIA – será **gradualmente extinto** entre 2029 e 2033, sendo substituído pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) de competência compartilhada entre Estados e Municípios. **Essa transição esvazia progressivamente a utilidade dos incentivos de ICMS e impõe a reformulação da política estadual de fomento industrial, sob pena de perda de competitividade da indústria tocantinense no novo ambiente tributário.**

A metodologia adotada combina **análise normativa** (exame da legislação estadual e federal aplicável), **análise empírica** (consideração dos indicadores de efetividade divulgados pelo Governo do Estado), **análise prospectiva** (avaliação dos efeitos da transição tributária) e **formulação propositiva** (proposições de aprimoramento dirigidas à base associativa e aos órgãos estaduais competentes). A análise considera o quadro normativo **vigente** em maio de 2026.

2. MARCO NORMATIVO DE REFERÊNCIA

A Política Estadual de Incentivos Fiscais ao Setor Industrial articula-se em duas camadas normativas: a estadual, que institui e disciplina o programa de fomento (PROINDÚSTRIA e o Fundo de Desenvolvimento Econômico), e a federal, que condiciona a validade, a fruição e o futuro dos incentivos de ICMS (LC nº 160/2017, EC nº 132/2023 e legislação complementar correlata). Esta seção sintetiza os diplomas de referência.

2.1. Lei Estadual nº 1.385/2003 – Instituição do PROINDÚSTRIA

O **Programa de Industrialização Direcionada (PROINDÚSTRIA)** foi instituído pela **Lei Estadual nº 1.385, de 9 de julho de 2003**, como regime especial de tributação destinado a fomentar a instalação e a expansão de indústrias no território tocantinense. A Lei foi posteriormente alterada por diversos diplomas, com destaque para a Lei nº 2.675/2012 e a Lei nº 2.998/2015, que aperfeiçoaram a sistemática de concessão e fruição dos benefícios.

Conforme o **art. 3º** da Lei nº 1.385/2003, a concessão dos incentivos depende da aprovação de projeto industrial de instalação ou expansão. Os objetivos declarados do programa são a consolidação do setor industrial, a interiorização da atividade industrial, a geração de emprego e renda, o estímulo à utilização e à transformação de matéria-prima local e o uso sustentável dos recursos naturais.

2.2. Lei Estadual nº 1.746/2006 – Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE)

A **Lei Estadual nº 1.746, de 15 de dezembro de 2006**, instituiu o **Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE)**, destinado ao custeio e ao financiamento das ações de desenvolvimento econômico do Estado. A contribuição ao FDE, no percentual de 0,3% sobre o faturamento mensal incentivado, constitui contrapartida obrigatória dos beneficiários do PROINDÚSTRIA – circunstância que, como adiante se verá, qualifica o benefício como oneroso para fins de habilitação ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais da Reforma Tributária.

2.3. LC nº 160/2017 e Convênio ICMS nº 190/2017 – Convalidação federal

A **Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017**, foi editada com o objetivo de convalidar e reinstaurar, por prazo determinado, os benefícios fiscais de ICMS concedidos de forma unilateral pelas unidades federativas, em desacordo com a regra constitucional que exige aprovação no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) – prática historicamente conhecida como "guerra fiscal". A LC nº 160/2017 autorizou a remissão dos créditos tributários decorrentes desses benefícios e a sua reinstauração.

O Convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017, regulamentou a matéria, estabelecendo em sua Cláusula décima os prazos máximos de fruição dos benefícios, escalonados conforme a destinação do fomento. Para os benefícios destinados ao fomento das atividades

agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura, o prazo-limite de fruição foi fixado em 31 de dezembro de 2032 – prazo que se aplica diretamente ao PROINDÚSTRIA.

2.4. Lei Estadual nº 4.753/2025 – Convalidação estadual

No plano estadual, a **Lei nº 4.753, de 11 de julho de 2025 (conversão da Medida Provisória nº 5, de 7 de maio de 2025)**, convalidou a fruição de incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais de ICMS previstos na legislação tributária estadual, ainda que não observadas, pelo sujeito passivo, determinadas condicionantes – entre as quais a adimplência com o ICMS, a inexistência de crédito inscrito em dívida ativa e o pagamento da contribuição ao FDE. A adesão à convalidação foi facultada até 31 de dezembro de 2025, com possibilidade de prorrogação por ato do Secretário de Estado da Fazenda.

A Lei nº 4.753/2025 conferiu segurança jurídica adicional aos beneficiários do PROINDÚSTRIA, regularizando situações pretéritas de descumprimento formal de condicionantes e preservando a fruição dos incentivos no período remanescente até 2032.

2.5. EC nº 132/2023 e LC nº 214/2025 – Reforma Tributária

A **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**, instituiu a Reforma Tributária do consumo, criando o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados e Municípios, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, em substituição ao ICMS, ao ISS, ao PIS, à COFINS e ao IPI. A EC nº 132/2023 estabeleceu, em seu art. 12, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do ICMS (FCBF), regulamentado pelos arts. 384 a 405 da Lei Complementar nº 214/2025.

O ICMS será gradualmente extinto entre 2029 e 2033, com redução progressiva de suas alíquotas e correspondente elevação das alíquotas do IBS. A extinção do ICMS implica, por consequência direta, o esvaziamento da utilidade dos incentivos fiscais a ele vinculados – entre os quais o PROINDÚSTRIA –, circunstância que a Seção 6 desta Nota Técnica analisa em detalhe.

2.6. LC nº 227/2026 – Saldos credores de ICMS

A **Lei Complementar nº 227, de 2026**, estabeleceu o regime jurídico de reconhecimento, homologação e utilização dos saldos credores de ICMS existentes em 31 de dezembro de 2032. Nos termos da LC nº 227/2026, **somente serão reconhecidos os créditos que decorram de operações realizadas até essa data, estejam regularmente escriturados e venham a ser formalmente homologados pelo ente federativo competente, devendo o contribuinte protocolar pedido de homologação no prazo de cinco anos.** A matéria é relevante para os beneficiários do PROINDÚSTRIA que acumulem saldos credores no encerramento do ciclo do ICMS.

3. ESTRUTURA E BENEFÍCIOS DO PROINDÚSTRIA

3.1. Natureza e objetivos do Programa

O **PROINDÚSTRIA** configura-se como **regime especial de tributação do ICMS, de adesão facultativa, dirigido aos contribuintes do setor industrial que apresentem projeto de instalação ou expansão e obtenham sua aprovação pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins (CDE/TO)**. O programa integra um conjunto mais amplo de instrumentos de fomento estadual, que abrange ainda o **PROSPERAR (Lei nº 1.355/2002)**, o **PROLOGÍSTICA (Lei nº 2.679/2012)** e os **incentivos ao complexo agroindustrial (Lei nº 1.695/2006)**, entre outros – totalizando cerca de onze programas de incentivo em vigor no Estado.

A vocação central do PROINDÚSTRIA é a **interiorização** e a **consolidação da atividade industrial em um Estado jovem**, criado em 1989, que historicamente enfrenta o desafio de superar sua condição periférica na economia nacional e atrair investimentos produtivos. O programa busca compensar desvantagens locacionais e logísticas por meio da redução da carga tributária efetiva, tornando competitivo o custo de produção no território tocantinense.

3.2. Benefícios fiscais concedidos

Os benefícios fiscais do PROINDÚSTRIA, conforme o **art. 4º** da Lei nº 1.385/2003 e suas alterações, compreendem dois grupos principais:

a) Crédito presumido de ICMS

O benefício central do programa é a concessão de crédito presumido que reduz a carga tributária efetiva do ICMS. Na modalidade-padrão, o crédito presumido equivale a 75% do valor do ICMS devido, de modo que a alíquota efetiva, normalmente de 12% nas operações internas, resulta reduzida a 3%. Para determinados segmentos, como frigoríficos de abate de bovinos, há regimes específicos de crédito presumido aplicáveis às saídas internas e interestaduais de produtos industrializados.

b) Isenções de ICMS

Além do crédito presumido, o programa concede isenção de ICMS nas seguintes hipóteses:

(i) aquisições internas de matéria-prima e insumos destinados à industrialização, mantido o crédito para o remetente; (ii) aquisições de bens destinados ao ativo fixo; (iii) diferencial de alíquotas na entrada de ativo fixo; (iv) consumo de energia elétrica pela indústria beneficiária; (v) saídas internas destinadas a órgãos públicos; e (vi) importação de insumos e ativo fixo.

Benefício	Efeito econômico
Crédito presumido de 75% do ICMS	Reduz a carga efetiva de 12% para 3% nas operações incentivadas
Isenção na aquisição de matéria-prima e insumos	Reduz o custo de produção; mantém crédito para o remetente
Isenção na aquisição de ativo fixo e DIFAL	Desonera os investimentos em máquinas e equipamentos
Isenção sobre energia elétrica	Reduz o custo operacional da planta industrial
Isenção na importação de insumos e ativo fixo	Viabiliza a aquisição de bens de capital sem similar nacional

3.3. Contrapartidas e condicionantes

A fruição dos benefícios do PROINDÚSTRIA não é gratuita: o programa impõe **contrapartidas e condicionantes** ao beneficiário, o que o caracteriza juridicamente como **benefício oneroso – qualificação determinante para a habilitação ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais da Reforma Tributária**. As principais condicionantes são:

- Recolhimento ao Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE) do valor equivalente a 0,3% sobre o faturamento mensal incentivado, a título de contribuição para o custeio;
- Apuração do ICMS pela sistemática normal de débito e crédito;
- Adimplência com o ICMS apurado, sob pena de perda do benefício na hipótese de inadimplência por três meses, consecutivos ou alternados, no mesmo exercício fiscal;
- Inexistência de crédito tributário inscrito em dívida ativa e de débito com o FDE;
- Geração e manutenção de empregos, com encaminhamento mensal à SEFAZ do extrato comprobatório do número de empregados, nos regimes específicos que o exigem;
- Aprovação de carta-consulta e de projeto industrial pela Secretaria Executiva do CDE/TO.

A natureza onerosa e condicional do PROINDÚSTRIA é juridicamente relevante: o art. 12 da EC nº 132/2023 e os arts. 384 a 405 da LC nº 214/2025 restringem a compensação pelo FCBF aos **benefícios onerosos**, concedidos por prazo certo e sob condição. **As contrapartidas do PROINDÚSTRIA – em especial a contribuição ao FDE e os compromissos de emprego – atendem a esse requisito, habilitando, em tese, seus beneficiários à compensação.**

3.4. Governança: CDE, SICS e SEFAZ

A **governança** do PROINDÚSTRIA distribui-se entre **três instâncias estaduais**. O **Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins (CDE/TO)** é o **órgão deliberativo** responsável pela análise e aprovação dos projetos industriais e das cartas-consulta, contando com a participação de entidades representativas – entre elas a FECOMÉRCIO, o SEBRAE-TO e,

no que respeita à representação industrial, a própria FIETO. A **Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços (SICS)** opera a política de fomento e a **Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ)** administra a concessão e a fiscalização dos benefícios tributários, por meio de regimes especiais.

Recentemente, a SEFAZ/TO editou atos voltados à gestão e à verificação dos incentivos, entre os quais a Portaria SEFAZ/GABSEC nº 320, de 13 de abril de 2026, e a Portaria SEFAZ/GABSEC nº 366, de 30 de abril de 2026, que dispõem sobre procedimentos de autorregularização de débitos fiscais com a Fazenda Pública Estadual – circunstância relevante para a manutenção da regularidade fiscal exigida dos beneficiários do PROINDÚSTRIA.

4. BALANÇO DE EFETIVIDADE DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

4.1. Resultados de investimento e emprego (2022-2026)

Os indicadores divulgados pelo Governo do Estado do Tocantins permitem traçar um **balanço positivo** da política de incentivos no quadriênio 2022-2026. Os principais resultados consolidados são os seguintes:

Indicador (2022-2026)	Resultado
Investimentos privados viabilizados via incentivos (SICS e SEFAZ)	Mais de R\$ 5,7 bilhões
Empregos gerados no período	Mais de 13,1 mil
Empresas ativas com benefícios fiscais em 2026	1.134
Empresas vinculadas a benefícios da SICS via CDE/TO	367

Os dados demonstram a centralidade da política de incentivos na estratégia de desenvolvimento econômico do Estado. O volume de investimentos viabilizados – superior a R\$ 5,7 bilhões em quatro anos – e a geração de mais de 13 mil empregos evidenciam a capacidade do instrumento de atrair capital produtivo e dinamizar a economia regional, em consonância com os objetivos declarados na Lei nº 1.385/2003.

4.2. Perfil setorial dos beneficiários

Os dados de 2026 revelam a **predominância do setor industrial entre os beneficiários dos programas operacionalizados pela SICS via CDE/TO**, com destaque para programas voltados à industrialização. Essa predominância confirma o papel estratégico do PROINDÚSTRIA na matriz de incentivos do Estado. Complementam o perfil de beneficiários os empreendimentos do **comércio atacadista**, dos **serviços de internet** e dos projetos inseridos no **complexo agroindustrial** – segmentos atendidos por outros programas estaduais.

Para a base associativa da FIETO, esse perfil setorial reforça a relevância da preservação e do aprimoramento do PROINDÚSTRIA, na medida em que o programa atende diretamente o núcleo da atividade industrial tocantinense – da cerâmica vermelha aos complexos de fertilizantes, passando pela agroindústria de processamento e pelos demais segmentos de transformação.

4.3. Análise crítica da efetividade

A despeito dos resultados positivos, uma **análise crítica da efetividade** do PROINDÚSTRIA deve considerar **três ordens de limitação** que, embora não comprometam o êxito do programa, demandam aprimoramentos:

- **Ausência de avaliação de impacto sistemática:** os indicadores divulgados são essencialmente de natureza agregada (investimento e emprego), **sem mensuração rigorosa da relação custo-benefício, da adicionalidade dos investimentos** (isto é, em que medida os investimentos ocorreriam mesmo sem o incentivo) **ou do retorno fiscal e social de cada real renunciado;**
- **Concentração e desigualdade setorial e territorial:** a distribuição dos benefícios entre setores e microrregiões merece monitoramento, para assegurar que o objetivo de interiorização da atividade industrial – declarado na Lei nº 1.385/2003 – seja efetivamente alcançado, e não apenas a concentração em polos já desenvolvidos;
- **Horizonte temporal limitado pela Reforma Tributária:** o êxito histórico do programa não deve obscurecer o fato de que seu instrumento central – a renúncia de ICMS – está em vias de extinção, o que exige planejamento para a transição (matéria da Seção 6).

*Orienta-se, nesse sentido, que o Estado institua **mecanismo de avaliação periódica da efetividade dos incentivos**, com indicadores de adicionalidade e de retorno socioeconômico, em linha com as melhores práticas de governança de políticas de fomento e com as exigências de transparência fiscal.*

5. A CONVALIDAÇÃO E A SEGURANÇA JURÍDICA (LC Nº 160/2017)

5.1. O regime de convalidação federal e seus efeitos

A LC nº 160/2017 representou marco de pacificação da chamada "guerra fiscal" do ICMS. Antes dela, os benefícios fiscais concedidos pelos Estados sem aprovação unânime do CONFAZ – como historicamente ocorreu com diversos programas estaduais – eram vulneráveis a questionamentos de inconstitucionalidade, com risco de glosa de créditos pelos Estados de destino e de cobrança retroativa do imposto dispensado.

Ao autorizar a remissão dos créditos tributários decorrentes desses benefícios e a sua reinstituição por prazo determinado, a LC nº 160/2017 conferiu **segurança jurídica retroativa** e prospectiva aos programas convalidados. O Convênio ICMS nº 190/2017 operacionalizou o regime, exigindo dos Estados a publicação da relação dos atos normativos concessivos e o registro e depósito da documentação junto ao CONFAZ – exigências que o Tocantins cumpriu, regularizando seus programas de incentivo, inclusive o PROINDÚSTRIA.

5.2. A convalidação estadual pela Lei nº 4.753/2025

Em complemento à convalidação federal, a **Lei Estadual nº 4.753/2025** promoveu convalidação no plano interno, dirigida especificamente às hipóteses de descumprimento de condicionantes formais pelos próprios beneficiários. A norma convalidou a fruição de benefícios mesmo quando o sujeito passivo não houvesse observado a adimplência com o ICMS, a inexistência de dívida ativa ou o pagamento da contribuição ao FDE, mediante adesão formalizada até 31 de dezembro de 2025.

Trata-se de medida de regularização que beneficiou diretamente os contribuintes do PROINDÚSTRIA em situação de irregularidade formal, preservando a continuidade da fruição dos incentivos e evitando a perda de benefícios por descumprimento sanável de condicionantes. A medida reforça a estabilidade do programa no período remanescente até 2032.

5.3. O prazo-limite de fruição: 31 de dezembro de 2032

O ponto de convergência entre a convalidação federal e a Reforma Tributária é a data de 31 de dezembro de 2032. Por força da **Cláusula décima** do **Convênio ICMS nº 190/2017**, **os benefícios destinados ao fomento industrial – categoria do PROINDÚSTRIA – podem ser fruídos até essa data.** Coincidentemente, é também em 2032 que se encerra o período de compensação do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais da Reforma Tributária, e é em 31 de dezembro de 2032 que se apuram os saldos credores de ICMS para fins da LC nº 227/2026.

MARCO TEMPORAL CONVERGENTE

A data de **31 de dezembro de 2032** concentra **três marcos decisivos**: (i) o prazo-limite de fruição dos incentivos industriais de ICMS (Convênio ICMS nº 190/2017); (ii) o encerramento do período de compensação pelo FCBF (EC nº 132/2023); e (iii) a data de apuração dos saldos credores de ICMS (LC nº 227/2026). O planejamento da indústria tocantinense deve organizar-se em torno desse horizonte.

6. A REFORMA TRIBUTÁRIA E OS EFEITOS SOBRE O PROINDÚSTRIA

6.1. A extinção gradual do ICMS (2029-2033)

A Reforma Tributária do consumo, instituída pela EC nº 132/2023, substitui o ICMS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). A transição ocorre de forma gradual: a partir de 2029, as alíquotas do ICMS começam a ser progressivamente reduzidas, com correspondente elevação das alíquotas do IBS, até a extinção completa do ICMS ao final do período de transição, em 2033. Durante esse intervalo, os benefícios fiscais de ICMS – entre os quais o PROINDÚSTRIA – perdem utilidade na exata proporção da redução do imposto.

A consequência estrutural é inequívoca: o instrumento central da política estadual de fomento industrial – a renúncia de ICMS – está em vias de desaparecer. **O IBS, por sua arquitetura constitucional, não admite a concessão de benefícios fiscais unilaterais pelos Estados, sendo cobrado no destino e operando com creditamento amplo. Essa configuração impede a reprodução, no novo imposto, do modelo de incentivo do PROINDÚSTRIA, exigindo a construção de instrumentos alternativos de política industrial.**

6.2. O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF)

Para mitigar o impacto da extinção dos incentivos de ICMS, a EC nº 132/2023 instituiu, em seu art. 12, o **Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do ICMS (FCBF)**, regulamentado pelos arts. 384 a 405 da LC nº 214/2025. **O Fundo destina-se a compensar, entre 1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, as pessoas físicas e jurídicas beneficiárias de incentivos de ICMS concedidos por prazo certo e sob condição, em razão das perdas decorrentes da redução progressiva do imposto.**

O FCBF é financiado integralmente pela União, com aportes que se iniciam em R\$ 8 bilhões em 2025, crescem gradualmente até R\$ 32 bilhões em 2028 e reduzem progressivamente até R\$ 8 bilhões em 2032, último ano de vigência. Os requisitos centrais para a compensação são três: *(i)* que o benefício seja oneroso, isto é, concedido por prazo certo e sob condição; *(ii)* que tenha sido concedido até 31 de maio de 2023, sem prejuízo de prorrogações ou renovações posteriores, convalidado nos termos da LC nº 160/2017; e *(iii)* que o beneficiário se habilite tempestivamente.

O PROINDÚSTRIA preenche os requisitos de elegibilidade ao FCBF: trata-se de benefício oneroso (com contrapartida de contribuição ao FDE e compromissos de emprego), concedido por prazo certo (até 31/12/2032) e convalidado nos termos da LC nº 160/2017. **Os beneficiários do programa estão, portanto, em tese, aptos a pleitear a compensação – desde que observem o requisito da habilitação tempestiva.**

6.3. A janela de habilitação ao FCBF (2026-2028)

PROVIDÊNCIA URGENTE – HABILITAÇÃO AO FCBF

Nos termos do art. 388 da LC nº 214/2025, a habilitação ao Fundo de Compensação deve ser requerida entre 1º de janeiro de 2026 e 31 de dezembro de 2028. A janela está ABERTA neste momento (maio de 2026). A ausência de habilitação tempestiva implica a PERDA do direito à compensação. Trata-se da providência mais urgente decorrente desta Nota Técnica.

A habilitação ao FCBF constitui condição indispensável para o acesso à compensação. O procedimento envolve o requerimento de habilitação junto aos órgãos competentes, a comprovação da natureza onerosa e condicional do benefício, a declaração da onerosidade pelo Estado concedente e a apresentação dos elementos de cálculo da repercussão econômica do incentivo. Sem a habilitação no prazo legal, o beneficiário do PROINDÚSTRIA – ainda que plenamente elegível – perde o direito à compensação pelas perdas que sofrerá com a extinção do ICMS.

Orienta-se, com urgência, que a FIETO promova ampla comunicação à base associativa sobre a abertura da janela de habilitação, e que articule junto à SEFAZ/TO a edição de ato estadual que declare formalmente a onerosidade dos benefícios do PROINDÚSTRIA e oriente os beneficiários quanto ao procedimento de habilitação. A omissão nesse ponto pode acarretar prejuízo significativo e irreversível aos contribuintes industriais.

6.4. O aproveitamento dos saldos credores (LC nº 227/2026)

Questão complementar diz respeito aos saldos credores de ICMS que os beneficiários do PROINDÚSTRIA eventualmente acumulem até o encerramento do ciclo do imposto. A LC nº 227/2026 estabeleceu que os créditos existentes em 31 de dezembro de 2032, regularmente escriturados e homologados pelo ente competente, poderão ser aproveitados, devendo o contribuinte protocolar pedido de homologação no prazo de cinco anos. **Para a indústria tocantinense, orienta-se a organização da escrituração fiscal com vistas à preservação e ao aproveitamento desses saldos, evitando-se a perda de créditos legítimos por falha documental ou intempestividade.**

7. ORIENTAÇÕES DE APRIMORAMENTO

Esta seção formula 12 (doze) orientações de aprimoramento, organizadas em três eixos: segurança jurídica e habilitação ao FCBF; modernização do PROINDÚSTRIA na transição; e articulação federativa e política industrial pós-ICMS.

7.1. Eixo da segurança jurídica e da habilitação ao FCBF

- **Orientação 7.1.1** – Promover, com caráter de urgência, ampla campanha de comunicação à base associativa sobre a abertura da janela de habilitação ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF), aberta de 1º/01/2026 a 31/12/2028, com orientação técnica sobre o procedimento de habilitação;
- **Orientação 7.1.2** – Articular junto à SEFAZ/TO a edição de ato estadual que declare formalmente a onerosidade dos benefícios do PROINDÚSTRIA, requisito para a habilitação dos beneficiários ao FCBF, conforme a LC nº 214/2025;
- **Orientação 7.1.3** – Estruturar, por meio da FIETO ou em parceria com escritórios especializados, programa de apoio técnico aos beneficiários para o cálculo da repercussão econômica dos benefícios e a instrução dos pedidos de habilitação;
- **Orientação 7.1.4** – Orientar a base associativa quanto à organização da escrituração fiscal com vistas ao aproveitamento dos saldos credores de ICMS existentes em 31/12/2032, na forma da LC nº 227/2026 (prazo de cinco anos para homologação).

7.2. Eixo da modernização do PROINDÚSTRIA na transição

- **Orientação 7.2.1** – Propor ao Estado a instituição de mecanismo de avaliação periódica da efetividade do PROINDÚSTRIA, com indicadores de adicionalidade dos investimentos, custo-benefício e retorno socioeconômico, em linha com as melhores práticas de governança de políticas de fomento;
- **Orientação 7.2.2** – Sugerir o aprimoramento dos critérios de concessão para fortalecer o objetivo de interiorização da atividade industrial declarado na Lei nº 1.385/2003, com eventual diferenciação de benefícios por microrregião ou por grau de adensamento da cadeia produtiva local;
- **Orientação 7.2.3** – Articular a manutenção da plena fruição dos benefícios do PROINDÚSTRIA até 31/12/2032, preservando-se a segurança jurídica conferida pela convalidação (LC nº 160/2017 e Lei Estadual nº 4.753/2025) durante todo o período de transição;
- **Orientação 7.2.4** – Monitorar a regulamentação infralegal da transição, em especial os atos da SEFAZ/TO e do Comitê Gestor do IBS, com vistas à preservação dos direitos dos beneficiários do programa.

7.3. Eixo da articulação federativa e da política industrial pós-ICMS

- **Orientação 7.3.1** – Articular, por meio do CAL/FIETO e da CNI, a participação da indústria tocaninense no debate nacional sobre os instrumentos de política industrial compatíveis com o regime do IBS, considerando a impossibilidade de reprodução do modelo de renúncia de ICMS;
- **Orientação 7.3.2** – Propor ao Estado o desenvolvimento de uma política industrial estadual para o ambiente pós-ICMS, baseada em instrumentos compatíveis com a Reforma Tributária – tais como apoio creditício, infraestrutura, qualificação de mão de obra, fundos de desenvolvimento e o aproveitamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) instituído pela EC nº 132/2023;
- **Orientação 7.3.3** – Articular junto à bancada federal do Tocantins e à CNI a defesa dos interesses do Estado na regulamentação complementar da Reforma Tributária, em especial quanto aos critérios de distribuição do FNDR e à preservação das condições de competitividade dos Estados periféricos;
- **Orientação 7.3.4** – Estruturar, no âmbito da FIETO, observatório permanente da transição tributária, com produção de notas técnicas periódicas de acompanhamento dos efeitos da Reforma sobre a indústria tocaninense.

8. CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

Do exame técnico-jurídico desenvolvido ao longo desta Nota Técnica, extraem-se as seguintes **conclusões consolidadas**:

I. O PROINDÚSTRIA como instrumento central de fomento industrial

O Programa de Industrialização Direcionada (PROINDÚSTRIA), instituído pela Lei Estadual nº 1.385/2003, constitui o principal instrumento da Política Estadual de Incentivos Fiscais ao Setor Industrial do Tocantins. Operando por meio de crédito presumido de ICMS (redução da carga efetiva de 12% para 3%) e de isenções, o programa apresenta balanço de efetividade positivo, com mais de R\$ 5,7 bilhões em investimentos viabilizados e mais de 13 mil empregos gerados no quadriênio 2022-2026.

II. Segurança jurídica assegurada até 2032

O programa encontra-se devidamente convalidado nos planos federal (LC nº 160/2017 e Convênio ICMS nº 190/2017) e estadual (Lei nº 4.753/2025), com fruição assegurada até 31 de dezembro de 2032. A convalidação confere estabilidade jurídica ao programa durante o período de transição da Reforma Tributária.

III. O desafio estrutural da Reforma Tributária

A extinção gradual do ICMS entre 2029 e 2033 e sua substituição pelo IBS esvaziam progressivamente a utilidade dos incentivos do PROINDÚSTRIA. O IBS, por sua arquitetura constitucional, não admite benefícios fiscais unilaterais pelos Estados, o que impede a reprodução do modelo de fomento vigente e exige a construção de instrumentos alternativos de política industrial.

IV. A urgência da habilitação ao FCBF

O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF), instituído pela EC nº 132/2023 e regulamentado pela LC nº 214/2025, compensará os beneficiários de incentivos onerosos de ICMS entre 2029 e 2032. O PROINDÚSTRIA preenche os requisitos de elegibilidade. Contudo, a habilitação deve ser requerida entre 1º/01/2026 e 31/12/2028 – janela atualmente aberta –, sob pena de perda do direito à compensação. Esta é a providência mais urgente decorrente da presente análise.

V. A necessidade de uma política industrial para o ambiente pós-ICMS

O encerramento do ciclo do ICMS como instrumento de fomento exige que o Estado e a indústria tocantinense construam, desde já, uma nova política industrial baseada em instrumentos compatíveis com o regime do IBS – apoio creditício, infraestrutura, qualificação, fundos de desenvolvimento e o aproveitamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

A omissão nesse planejamento pode comprometer a competitividade da indústria tocantinense no novo ambiente tributário.

Encaminhamentos

Em vista do exposto, orienta-se que a presente Nota Técnica seja submetida aos seguintes encaminhamentos institucionais:

- Apreciação pela Diretoria da FIETO e pelo CAL, com vistas à sua aprovação formal como documento institucional de orientação à base associativa;
- Comunicação prioritária à base associativa sobre a janela de habilitação ao FCBF (2026-2028), com orientação técnica sobre o procedimento;
- Encaminhamento à Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ/TO) e à Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços (SICS), com proposta de articulação para a edição de ato declaratório da onerosidade dos benefícios do PROINDÚSTRIA;
- Compartilhamento com o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE/TO), no qual a FIETO tem assento, com vistas ao aprimoramento da governança do programa;
- Encaminhamento à Confederação Nacional da Indústria (CNI) e ao Conselho Temático de Política Tributária, para integração ao acervo institucional e ao debate nacional sobre a política industrial pós-ICMS;
- Articulação com a bancada federal do Tocantins na Assembleia Legislativa e no Congresso Nacional, com vistas à defesa dos interesses do Estado na regulamentação complementar da Reforma Tributária.

Esta é a Nota Técnica que se submete à apreciação superior.

Palmas/TO, 22 de maio de 2026.

Gustavo Bottós de Paula
OAB/TO 4121-B
Assessor Jurídico – Assuntos Legislativos | FIETO

9. REFERÊNCIAS NORMATIVAS E DOCUMENTAIS

9.1. Legislação e atos do Estado do Tocantins

- TOCANTINS. Lei nº 1.355, de 19 de dezembro de 2002. Institui o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins (PROSPERAR).
- TOCANTINS. Lei nº 1.385, de 9 de julho de 2003. Institui o Programa de Industrialização Direcionada (PROINDÚSTRIA). Alterada pelas Leis nº 2.675/2012 e nº 2.998/2015.
- TOCANTINS. Lei nº 1.695, de junho de 2006. Incentivos fiscais aos complexos agroindustriais.
- TOCANTINS. Lei nº 1.746, de 15 de dezembro de 2006. Institui o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE).
- TOCANTINS. Lei nº 2.679, de dezembro de 2012. Institui o Programa de Apoio à Logística (PROLOGÍSTICA).
- TOCANTINS. Lei nº 4.753, de 11 de julho de 2025 (conversão da MP nº 5/2025). Convalidação da fruição de incentivos e benefícios fiscais.
- TOCANTINS. Portaria SEFAZ/GABSEC nº 320, de 13 de abril de 2026. Procedimentos de autorregularização de débitos fiscais.
- TOCANTINS. Portaria SEFAZ/GABSEC nº 366, de 30 de abril de 2026. Altera a Portaria SEFAZ/GABSEC nº 320/2026.

9.2. Legislação federal

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Art. 155, §2º, XII, "g".
- BRASIL. Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017. Dispõe sobre a convalidação e a reinstituição de incentivos fiscais de ICMS.
- BRASIL. Lei Complementar nº 186, de 27 de dezembro de 2021. Estende e uniformiza prazos de fruição de benefícios fiscais de ICMS.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Reforma Tributária do consumo; institui o IBS, a CBS e, no art. 12, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF).
- BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Regulamenta a Reforma Tributária; disciplina o FCBF nos arts. 384 a 405.
- BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 2026. Disciplina o aproveitamento dos saldos credores de ICMS existentes em 31/12/2032.

9.3. Atos do CONFAZ

- CONFAZ. Convênio ICMS nº 190, de 15 de dezembro de 2017. Regulamenta a remissão e a reinstituição dos benefícios fiscais de ICMS, nos termos da LC nº 160/2017. Cláusula décima: prazos de fruição.

- CONFAZ. Convênio ICMS nº 68, de 2022. Adapta o Convênio ICMS nº 190/2017 à LC nº 186/2021.

9.4. Documentos institucionais e fontes de dados

- TOCANTINS. Governo do Estado. Dados de investimentos e empregos viabilizados por incentivos fiscais (2022-2026). Secretaria de Estado da Fazenda e Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços.
- TOCANTINS. Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado do Tocantins (CDE/TO). Regimento e composição.
- TOCANTINS. Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços (SICS). Portal de Incentivos Fiscais.

9.5. Documentos de gestão institucional da UNIDEF/FIETO

- FIETO. Plano de Metas 2026 – Assessoria de Defesa da Indústria (UNIDEF).
- FIETO. Plano de Execução das Iniciativas Estratégicas – UNIDEF 2026.
- FIETO. Catálogo de Produtos – Metas Remanescentes 2026.
- FIETO. Notas Técnicas anteriores, em especial a NT nº 05/2026 (Regulamentação da LC nº 214/2025 – Reforma Tributária) e a NT nº 04/2026 (Incentivo cultural via ICMS).

9.6. Fontes online estratégicas

- Secretaria de Estado da Fazenda do Tocantins – SEFAZ/TO: <https://www.to.gov.br/sefaz>
- Secretaria da Indústria, Comércio e Serviços – SICS/TO: <https://www.to.gov.br/sics>
- CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária: <https://www.confaz.fazenda.gov.br>
- Comitê Gestor do IBS: <https://www.gov.br/cgibs>
- Ministério da Fazenda – Reforma Tributária: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria>
- Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins: <https://al.to.leg.br>
- Confederação Nacional da Indústria – Política Tributária: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni>