



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROBLEMAS NOS PROGRAMAS DE CONCESSÃO E AMPLIAÇÃO DE BENEFÍCIOS
FISCAIS COMO RAZÃO DA CRISE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Vivianne Zalmon Rosenberg

Rio de Janeiro
2018

VIVIANNE ZALMON ROSENBERG

PROBLEMAS NOS PROGRAMAS DE CONCESSÃO E AMPLIAÇÃO DOS
BENEFÍCIOS FISCAIS COMO RAZÃO DA CRISE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Professora Orientadora:
Tatiana dos Santos Batista

Rio de Janeiro
2018

PROBLEMAS NOS PROGRAMAS DE CONCESSÃO E AMPLIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS COMO RAZÃO PARA A CRISE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Vivianne Zalmon Rosenberg

Graduada pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Pós-Graduada pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Advogada

Resumo: A concessão dos benefícios fiscais é bastante recorrente pelas unidades federativas por ser um instrumento capaz de atrair sociedades empresárias e manter as já existentes, de modo a permitir o desenvolvimento regional. Diante de sua enorme importância, esse tratamento mais benéfico, da qual transcorre renúncia de receita, apresenta regras para a sua concessão e ampliação. Todavia, em que pese à existência de normas estipulando as suas condições, elas não vêm sendo adotadas pelos entes, resultando no desencadeamento do desequilíbrio orçamentário e financeiro. Pretende-se, neste artigo, demonstrar que os tratamentos especiais outorgados à luz dos princípios constitucionais e em respeito aos critérios legais, não devem ser cessados, ao contrário daqueles praticados com ilegalidades, irregularidades e sem observância ao interesse público, sendo estes, uma das causas do cenário de crise do Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: ICMS. Benefícios Fiscais. Equilíbrio e Transparência Fiscal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Crise do Estado do Rio de Janeiro.

Sumário: Introdução. 1. Previsões Legais e Constitucionais. 2. Requisitos e Falhas Existentes para a Concessão e Ampliação dos Benefícios Fiscais. 3. Atual Crise do Estado do Rio de Janeiro. 4. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a problemática da concessão e ampliação dos benefícios fiscais no Estado do Rio de Janeiro durante o período de 2007 a 2016. Procura-se demonstrar que, tendo como base os índices apontados na inicial da Ação Civil Pública nº 0334903-24.2016.8.19.0001, ajuizada pelo Ministério Público, uma das causas da crise vivenciada no presente Estado consiste nas falhas existentes na concessão e ampliação dos incentivos, tendo em vista que estes, ao invés de permitir um maior desenvolvimento econômico e social da região ou a ampliação de setores específicos, vêm deflagrando um desequilíbrio orçamentário e financeiro que contraria os limites constitucionais autorizadores da sua concessão e manutenção.

Deve-se esclarecer que, ao contrário do que vem sendo apontado na mídia, os benefícios fiscais, em sua acepção jurídica e se concedidos à luz dos princípios constitucionais e critérios legais, não devem ser cessados, pois isso violaria os postulados da

segurança jurídica, boa-fé objetiva e confiança. Além disso, são verdadeiros atrativos aos vultosos empreendimentos e, conseqüentemente, impedimentos à sua evasão, bem como uma das saídas para o restabelecimento econômico da região. Portanto, a cessação deve ser apenas dos atos que foram praticados com ilegalidades, irregularidades e sem observância ao interesse público.

Desse modo, para a melhor compreensão do tema, o presente trabalho apontará os requisitos necessários para a concessão dos benefícios, as finalidades que eles devem atender, dentre elas, a promoção do desenvolvimento social e econômico, a ponto de justificar a renúncia de receita pelo ente público, assim como abordará a necessidade de haver um acompanhamento e avaliação durante a vigência desses incentivos.

Para tal, o primeiro capítulo irá expor a legislação específica acerca do tema e relembra principalmente a redação dos artigos da Constituição de 1988 que versam sobre o assunto, sendo ressaltada a previsão contida no texto constitucional que dispõe sobre a necessidade de uma Lei Complementar que delibere sobre a concessão e revogação dos benefícios fiscais.

Já o segundo capítulo demonstrará quais são os seus requisitos e mencionará as irregularidades existentes nos benefícios concedidos pelo Estado durante o período de 2007 a 2016.

Por fim, o terceiro capítulo explicará como esse quadro vem afetando o contexto de desequilíbrio orçamentário e financeiro que o Estado do Rio de Janeiro tem vivenciado, buscando-se demonstrar, por meio dos dados numéricos obtidos na Ação Civil Pública e das informações oriundas através de pesquisa bibliográfica, a real necessidade de cessação e não concessão dos benefícios irregulares.

1. PREVISÕES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS

A Constituição Federal de 1988¹, em seu artigo 155, inciso II, atribui a competência para arrecadar o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço (ICMS) aos Estados e Distrito Federal, bem como dispõe em seu artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea “g” sobre a necessidade de uma Lei Complementar “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 dez. 2017.

Cumprindo esta determinação, o artigo 34, §8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias recepcionou expressamente a Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975², que trata, em seu artigo 1º, da necessidade de serem aprovados unanimemente pelos representantes das unidades federativas presentes às reuniões do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)³, os convênios para a concessão dos benefícios fiscais⁴.

Sendo assim, de acordo com a referida lei, para que um benefício seja concedido regularmente é necessária à sua aprovação, de forma unânime, pelos Estados representados. Todavia, em discrepância a esta regra, os entes estaduais vêm criando benefícios fiscais sem qualquer participação do CONFAZ⁵, os quais são considerados ilegais, tendo como consequência “a nulidade do ato e a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente”, consoante o disposto no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 24/75.

Da mesma maneira, a concessão ou ampliação dos benefícios fiscais também deve estar em conformidade com as leis que compõem a programação do ciclo orçamentário dos Entes públicos, previstas no artigo 165, da Constituição da República Federativa do Brasil,

² _____. *Lei Complementar nº 24*, de 07 de janeiro de 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm>. Acesso em: 04 dez. 2017.

³ A Lei Complementar nº 24/75 não obriga que haja a participação de representantes de todos os Estados e do Distrito Federal nas reuniões, apenas da maioria.

⁴ “(...) Benefício fiscal é um termo mais abrangente, pois ‘em economia a palavra fiscal envolve tanto questões ligadas à receita como à despesa, podendo, assim, designar não apenas os benefícios tributários como também os gastos diretos na forma de subsídios, subvenções, etc. (ALMEIDA, 2000, p. 28)’. Benefícios tributários são aqueles previstos em legislação tributária específica que ‘dizem respeito aos dispositivos legais que permitem a isenção ou redução dos impostos que constituem a receita que é obtida através da arrecadação tributária, com objetivos específicos de beneficiar grupos relativamente restritos’ (SAYD, 2003, p.12). Assim, a grande diferença entre os benefícios tributários e os outros – benefícios financeiros e creditícios – é que este está relacionado à receita, e os demais relacionados às despesas. (...) Assim, os benefícios fiscais, relacionados com a tributação, são chamados de benefícios tributários, que podem ser considerados incentivos fiscais ou não. Os benefícios tributários que são considerados incentivos fiscais são aqueles que promovam uma indução do comportamento dos agentes econômicos que se sujeitam a este. Desta forma, por definição temos que, incentivo fiscal é o benefício tributário que ‘estimule os agentes a agir de determinada forma, objetivando a atingir um alvo econômico ou social previamente definido (ALMEIDA, 2000, p.28)’. (PARANAIBA, Adriano de Carvalho; MIZIARA, Fausto. *Incentivos Fiscais: Uma Hermenêutica Tributária das Políticas de Desenvolvimento Industrial Regional*. Disponível em: <http://www.sbpcnet.org.br/livro/63ra/conpeex/mestrado/trabalhos-mestrado/mestrado-adriano-carvalho.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2018.).

⁵ _____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 3ª Vara de Fazenda Pública. Ação Civil Pública nº 0334903-24.2016.8.19.0001, Juíza Mirela Erbisti, p.6. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaProc.do?v=2&FLAGNOME=&back=1&tipoConsulta=publica&numProcesso=2016.001.288729-1>>. Acesso em 12.12.2017.

tais como, Lei Complementar n° 101/2000⁶ (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA), tendo em vista que a mencionada prática ocasiona a renúncia de receita.

Da mesma maneira, é necessária a observância aos princípios constitucionais e o não comprometimento ao desempenho das obrigações estatais, já que o artigo 170 da CRFB/1988 prevê que a ordem econômica deve assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social. Portanto, as políticas tributárias não podem ser empecilhos para a prestação dos serviços públicos essenciais e fundamentais, embora, não seja isso o que vem ocorrendo em muitos Estados.

Nesse contexto de desequilíbrio financeiro, de descumprimento das metas fiscais estabelecidas pela Lei Orçamentária Anual e mitigação dos direitos e garantias fundamentais, foi aprovada, no Estado do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual n° 7.428/2016⁷ que trouxe a obrigatoriedade do depósito de dez por cento no Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (FEFF) sobre o valor dos benefícios usufruídos pelos contribuintes, tendo esta norma sofrido algumas alterações pela Lei 7.659/2017⁸.

De igual modo, foi editada a Lei Estadual n° 7.495/2016⁹, que estabeleceu a proibição ao Governo, pelo prazo de dois anos, de conceder novos incentivos fiscais ou benefícios de natureza tributária, dos quais decorram renúncia de receita, às sociedades sediadas ou que venham a se instalar no Estado. Entretanto, os benefícios que foram concedidos anteriormente à edição da referida norma continuam em vigor, podendo, inclusive, serem renovados, desde que obtida aprovação pelo CONFAZ e quando a hipótese de renovação estiver prevista no próprio ato legal concessivo.

Após sucessivas alterações legislativas e regulamentações em relação à mencionada norma, em agosto de 2017 foi aprovada a Lei Estadual n° 7.657¹⁰, que dispôs acerca das restrições aos incentivos fiscais durante o regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de

⁶ _____. *Lei Complementar n° 101*, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 04 dez. 2017.

⁷ _____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 7.428/2016*, de 25 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/34e6ad20131389098325803b00633bab?OpenDocument>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

⁸ _____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 7.659/2017*, de 24 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/f56e84f10f1219d38325818b005f006f?OpenDocument>>. Acesso em 04 dez. 2017.

⁹ _____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 7.495*, de 05 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/1f460ed89710ac538325808200549988?OpenDocument>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

¹⁰ _____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 7.657*, de 12 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/6c5db239efd07e1283258145005b088e?OpenDocument>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

Janeiro. A nova lei flexibilizou a vedação à concessão ou a ampliação de incentivos de natureza tributária, permitindo-a desde que aprovados pelo CONFAZ.

Por fim, editou-se a Lei Complementar nº 160/2017¹¹, regulando a legalização dos incentivos fiscais estaduais concedidos sem qualquer amparo em Convênios aprovados pelo CONFAZ, bem como afastando a aplicação das sanções dispostas no artigo 8º da Lei Complementar nº 24/75. De acordo com a recente lei, há a necessidade de serem editados Convênios, dentro do prazo de cento e oitenta dias a contar da data da publicação da referida norma, para que haja a remissão ou reinstituição dos incentivos concedidos. Destaca-se que para haver a aprovação e ratificação do Convênio em comento, nos termos do artigo 2º, incisos I e II, é necessário o voto de no mínimo dois terços das unidades federadas, desde que tenha, ao menos, um terço dos Estados integrantes de cada uma das cinco regiões do país.

Além disso, as unidades federativas participantes deverão: a) publicar em seus respectivos diários oficiais a relação de todos os atos normativos relativos às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiros; e b) efetuar o registro e o depósito, na Secretaria Executiva do Confaz, da documentação comprobatória equivalente aos atos concessivos das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, que serão publicados no Portal Nacional da Transparência Tributária.

2. REQUISITOS E FALHAS EXISTENTES PARA A CONCESSÃO E AMPLIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Tornando-se por base a legislação específica sobre o tema e o disposto no texto constitucional, observa-se a existência de um conjunto de medidas necessárias para a concessão e renovação dos benefícios.

Inicialmente, destaca-se a Lei Complementar nº 101/2000, responsável por estabelecer normas de finanças públicas relacionadas à transparência e a responsabilidade na gestão fiscal, a fim de se prevenir situações de desequilíbrio orçamentário. Mencione-se que essa previsão normativa não revogou a Lei nº 4.320/64, na medida em que os objetivos das duas normas são distintos. Enquanto que a segunda estabelece normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços, a Lei de Responsabilidade Fiscal visa regulamentar a parte do texto constitucional que trata da tributação e do orçamento.

¹¹ _____. *Lei Complementar nº 160*, de 07 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp160.htm>. Acesso em: 04 dez. 2017.

Mais especificamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um mecanismo de controle das contas públicas, dando maior transparência, publicidade aos atos e impondo certas restrições orçamentárias, bem como estabelecendo a obrigatoriedade da realização de um planejamento. Desse modo, ela objetiva melhorar a atividade de planejamento e de execução de gastos públicos, tendo como instrumentos para essas tarefas os mesmos utilizados pela Constituição, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De acordo com a redação do artigo 14, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000, os benefícios concedidos e ampliados devem estar em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como acompanhados da estimativa de impacto orçamentário-financeiro do exercício inicial de sua vigência e dos dois seguintes.

Além disso, com base nos incisos I e II do referido dispositivo, a renúncia de receita deve ser considerada na estimativa da arrecadação da Lei Orçamentária Anual, assim como não pode afetar as metas dos resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e deve estar acompanhada de medidas de compensação dos três exercícios já mencionados, para que seja evitado qualquer desequilíbrio nas contas públicas.

Portanto, os atos de renúncia de receita devem apresentar um detalhado estudo e planejamento, de modo a constatar as consequências imediatas e futuras acerca da arrecadação e apontar as medidas de compensação.

Sendo assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal não proíbe a concessão de benefícios fiscais, porém, ao mesmo tempo, não permite que haja prejuízo na obtenção de receita estipulada no orçamento e conseqüente geração de déficits.

Todavia, o Administrador público não vem cumprindo com tais exigências, na medida em que muitos benefícios vêm sendo outorgados sem qualquer estudo prévio de impacto financeiro e orçamentário, o que compromete drasticamente o desempenho das metas fiscais estabelecidas na Lei Orçamentária Anual e, conseqüentemente, provoca a mitigação dos direitos e garantias fundamentais, constitucionalmente previstos e assegurados, em razão da falta de receita¹².

Desse modo, a concessão descontrolada, irregular e sem qualquer planejamento, dos tratamentos tributários diferenciados pelo Estado do Rio de Janeiro vem descumprindo com o requisito essencial da responsabilidade fiscal, disposto no artigo 11 da referida lei, que é a busca pela efetiva arrecadação. Isso porque o mencionado dispositivo prevê, como um dever

¹² _____. Op. Cit., nota 5, p. 4.

do Administrador, a instituição, previsão, efetiva arrecadação e cobrança dos tributos, não estando eles à sua livre disposição.

A ausência de receita, em especial, pela concessão de benefícios fiscais, foi bem explicada através de dados numéricos inseridos na Ação Civil Pública nº 0334903-24.2016.8.19.0001, ajuizada pelo Ministério Público.

Essa demanda pretende anular todos os atos de concessão de benefícios fiscais ineficazes em relação à arrecadação ou à sua própria finalidade e impedir que o Estado continue com a referida prática, a fim de “resguardar o erário fluminense pela impugnação dos vícios de legalidade e economicidade contidos no programa de concessões e ampliações de benefícios fiscais, ensejadores de renúncia de receita, implementado pelo Estado do Rio de Janeiro”¹³.

Como demonstrado na ação, no ano de 2015, o Tribunal de Contas confirmou terem ocorrido mais de R\$ 36 bilhões de receitas renunciadas, enquanto que a Secretaria de Fazenda apontou terem ocorrido cerca de R\$ 9.3 bilhões, através dos seguintes atos¹⁴: (i) 57 convênios CONFAZ, gerando R\$ 2.144.450.379,00 em renúncias de receita; (ii) 59 Decretos Estaduais, gerando R\$ 3.106.736.641,00 em renúncias de receita e; (iii) 24 Leis Estaduais, gerando R\$ 4.067.523.479,00 em renúncias de receita. Muitos desses benefícios foram concedidos por prazos indeterminados, violando o princípio da não perpetuação.

Desse modo, a falta de rigor na concessão de novos benefícios e a ausência de um sistema de controle e fiscalização rígido daqueles já concedidos, conforme previsto no artigo 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, contribuem para o desequilíbrio das contas públicas. Logo, não há um processo administrativo de controle eficaz capaz de aferir a necessidade de renovação desses benefícios e os seus efeitos na economia, assim como não existe um órgão central para desempenhar o seu acompanhamento, conforme prevê o artigo 9º, inciso III, da Lei Estadual nº 4.321/04¹⁵.

Consoante o dispositivo legal supracitado, caberia à Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (CAIF) apreciar todos os pedidos de concessão que lhe forem

¹³ _____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Décima Sétima Câmara Cível. Agravo de Instrumento nº 0064397-10.2016.8.19.0000, Relator: Des. Wagner Cinelli de Paula Freitas, p. 68. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedvisaweb/frmFramenavegador.aspx?id=13D193C457521B24>>. Acesso em 11.01.2018.

¹⁴ _____. Op. Cit., nota 5, p. 58-59.

¹⁵ _____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 4.321*, de 10 de maio de 2004. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/e45fd2919749d2ae83256e920067deca?OpenDocument>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

encaminhados pela Secretaria Executiva e efetuar o acompanhamento global dos resultados de cada incentivo fiscal concedido.

Todavia, a referida Comissão não foi constituída pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). Como consequência, muitos desses incentivos concedidos sequer possuem base legal ou sustentação no ato administrativo que os regem, bem como não respeitam às exigências dos artigos 5º, §1º e 7º, da Lei Estadual nº 4.321/04.

De acordo com os mencionados dispositivos, as empresas interessadas na obtenção dos benefícios pelo Estado fluminense devem comprovar que: (i) apresentam em seus quadros funcionais pessoas com deficiência em quantidade compatível; (ii) não possuem passivos ambientais; (iii) não têm passivos de natureza trabalhista, decorrente de ação transitada em julgado; e (iv) estão quites com suas obrigações trabalhistas.

De igual modo, elas não podem (i) estar irregulares junto ao Cadastro Fiscal do Estado do Rio de Janeiro; (ii) estar inscritas em Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro; (iii) apresentar sócio ou serem participantes de empresa inscrita em Dívida Ativa ou que tenha, ou venha a ter, a inscrição cadastral cancelada ou suspensa; e (iv) estar irregulares ou inadimplentes com parcelamentos de débitos fiscais de que seja beneficiário.

Além do descumprimento de todos os requisitos supracitados, muitos dos benefícios fiscais outorgados pelo Estado do Rio de Janeiro, à semelhança de outras unidades federativas, são concedidos sem a aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o que afronta os artigos 2º e 9º, da Lei Complementar nº 24/75.

Quanto a essa exigência, saliente-se a edição, em agosto de 2017, da Lei Complementar nº 160, que regularizou os benefícios outorgados sem autorização do CONFAZ, desde que respeitadas às condições dispostas em seus artigos 2º e 3º.

Por sua vez, em dezembro de 2017, foi publicado o Convênio ICMS 190/17, que regulamentou a mencionada norma, estabelecendo que para validar os incentivos fiscais é necessária a publicação pelos Estados, dentro do período estipulado no Convênio, dos atos normativos vigentes, sob pena de serem revogados.

Ressalte-se ainda que os benefícios concedidos apenas se fundamentam quando a renúncia de receita é convertida de alguma forma para a sociedade, seja por meio do aumento da produção, do crescimento do número de empregos ou do desenvolvimento regional. Isso porque, uma das razões para a concessão dos tratamentos diferenciados às sociedades econômicas é o atendimento ao interesse público que consiste no interesse geral de toda a comunidade.

Por isso que os incentivos não podem ser concedidos sem haver alguma contraprestação de interesse público, visto que o Administrador não possui o direito de beneficiar alguém às custas da sociedade. Além disso, essa contraprestação deve ser proporcional e razoável ao tratamento oferecido ao beneficiário, posto que não pode ser ofertado algo extremamente oneroso ao Poder Público, enquanto que o benefício de interesse coletivo fornecido pelo particular é pequeno.

Do mesmo modo, não há como justificar esse aumento de renúncia de receita no cenário econômico vivenciado pelo Estado do Rio de Janeiro, marcado por forte retração e escassez de recursos financeiros suficientes para atender às obrigações estatais constitucionalmente previstas, sendo plausível a sua concessão, apenas, quando houver o respeito aos critérios legais, constitucionais e ao interesse público.

3. ATUAL CRISE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro tem vivenciado uma enorme crise econômica que está comprometendo drasticamente o cumprimento de suas metas fiscais e o seu equilíbrio financeiro, em decorrência dos exorbitantes gastos com despesas discricionárias e da grande dificuldade de obtenção de receita¹⁶.

Quanto à problemática da obtenção de receita, ela é nitidamente perceptível ao constatar que foi necessária a edição da Lei Estadual n° 7.415/16¹⁷ para a revisão das metas fiscais, eis que de um total de R\$ 75.7 bilhões de previsão orçamentária anual, somente R\$ 44.4 bilhões ingressaram aos cofres públicos após o final do segundo quadrimestre¹⁸. Destaca-se como um dos fatores, a concessão e a ampliação dos benefícios fiscais sem a devida fiscalização, previsão legal e orçamentária.

¹⁶ Cita-se, como exemplo, reportagens que demonstram algumas das consequências sofridas pelo Estado do Rio de Janeiro em razão de sua crise econômica: <https://oglobo.globo.com/opiniaio/rio-de-janeiro-pode-aprender-com-os-erros-22239374> (postergação da data oficial de pagamento dos servidores públicos do poder executivo estadual, dos aposentados e dos pensionistas); <https://exame.abril.com.br/brasil/uerj-o-simbolo-da-crise-sem-fim-do-rio> (greve dos professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Uerj); <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/rj-fecha-26-mil-vagas-de-empregos-e-tem-pior-desempenho-do-brasil-em-janeiro.ghtml> (fechamentos de postos de emprego); <https://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/apos-16-meses-de-atrasos-estado-promete-pagar-um-salario-em-dia-aos-servidores-rv1-1-22279819.html> (postergação da data oficial de pagamento do décimo terceiro salário aos servidores públicos); <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,em-decadencia-politica-rio-vivera-uma-decada-de-crise,70001748272> (falta de recurso para os serviços básicos, quais sejam: saúde, educação e segurança).

¹⁷ _____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 7.415*, de 16 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabdb9cac8032564fe0065abb4/9313e2c8efcb0eb1832580200062d5c8?OpenDocument>>. Acesso em 12 jan. 2018.

¹⁸ _____. Op. Cit., nota 5, p. 6.

Na teoria, os benefícios fiscais são concedidos por todas as unidades federativas, a fim de buscar a promoção do desenvolvimento econômico e social da região ou do crescimento de um setor específico da atividade econômica através de alguns mecanismos, como por exemplo, uma tributação menos onerosa. O uso desses instrumentos de fomento à atividade econômica, visando à redução das desigualdades, possui base constitucional nos artigos 3º, inciso III e 170, inciso VII.

Ressalte-se que essa política adotada pelos Entes, muitas vezes, é relevante na decisão onde os investidores se instalarão, sendo por isso considerada como o principal vetor da Guerra Fiscal travada entre as unidades de federação. Essa procura pela fixação das empresas em seus territórios passou a ser tão intensa, visto que ela permite a redução do preço final dos produtos, o aumento da competitividade e, por conseguinte, um maior volume de vendas e faturamento, que fez surgir as concessões irregulares de benefícios.

Sabe-se que o Estado do Rio de Janeiro não possui um comportamento agressivo na Guerra Fiscal, ocupando ele a oitava posição na lista de competitividade¹⁹, atrás de todos os Estados da Região Sudeste, além de Paraná, Santa Catarina, Distrito Federal e Mato Grosso do Sul. Desse modo, impedir indiscriminadamente que o território fluminense conceda e mantenha os seus incentivos agravará ainda mais o cenário de retração, pois as empresas migrarão para outros Estados, uma vez que as unidades federativas continuarão concedendo os referidos incentivos. Além disso, será gerada uma grave insegurança jurídica para os investidores privados e para os setores.

Logo, não é verdadeira a afirmação de que todas as concessões de benefícios fiscais e financeiros geram uma perda de arrecadação, haja vista que muitas dessas outorgas atraem empresas, estimulam setores, permitem uma melhora no volume de vendas, faturamento e emprego, bem como garantem uma maior arrecadação de impostos.

Assim, é notório que essa política, quando utilizada de acordo com os critérios legais e de maneira transparente, traz muitos pontos benéficos, ao contrário do que vem sendo apontado na mídia²⁰, posto que permite a instalação de novos investimentos produtivos e a manutenção dos já existentes, o que possibilita o incremento na arrecadação de tributos em um futuro próximo e a geração de novos empregos de forma imediata.

¹⁹ FIRJAN. *O Rio precisa de Incentivo. Incentivar a indústria é incentivar o Rio*. Disponível em <<http://www.firjan.com.br/firjan/empresas/competitividade-empresarial/temas-em-destaque/incentivos-ao-rio/entenda/default-17.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

²⁰ Muitas reportagens apontam os benefícios fiscais como os únicos causadores da crise do Estado do Rio de Janeiro. Vide, por exemplo: <https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/apesar-da-crise-pezaopede-isencao-para-nova-fabrica-da-ambev-21165229.html> e <https://jornalggn.com.br/noticia/isencoes-bilionarias-sao-fator-chave-na-crise-do-rio-de-janeiro>.

Todavia, em que pese os efeitos positivos gerados com os benefícios fiscais, estes não foram, em sua maioria, produzidos no Estado do Rio de Janeiro, tendo em vista que, no geral, não foi promovido um crescimento econômico, mas gerado um grande prejuízo aos cofres públicos. Isso porque, a maior parte dos tratamentos tributários especiais que foram outorgados se destinou a um grupo pequeno de sociedades empresárias e às áreas onde não se observa qualquer razão de interesse público que o justifique, como no caso do benefício para o setor de joias e pedras preciosas²¹.

Além disso, muitos dos investidores privados que foram beneficiados com esse tratamento especial estão envolvidos em escândalos dentro do país, tal como, o Consórcio Pipe Rack. Esse consórcio foi encarregado por parte da construção do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj), sendo formado por três principais empreiteiras envolvidas nas acusações de corrupção da Lava Jato, quais sejam, Construtora Noberto Odebrecht, Mendes Junior Trading e Engenharia e UTC Engenharia S/A²².

De igual modo, destaca-se que, em junho de 2017, após a derrubada da liminar na ação civil pública nº 0334903-24.2016.8.19.0001, obtida pelo Ministério Público e que proibia a liberação, ampliação ou renovação de novos benefícios, foram concedidos incentivos a três empresas do setor atacadista, uma delas a Mix Certo Distribuidora de Cosméticos, Alimentos e Limpeza Ltda., pertencente a um dos dirigentes da Associação dos Atacadistas e Distribuidores do Estado do RJ (Aderj), grupo que atuou no processo junto ao Estado do Rio de Janeiro.

Observa-se que o governo não vem fazendo uso dos incentivos para o desenvolvimento da unidade federativa, mas para privilegiar determinadas empresas, de acordo com os interesses dos próprios governantes e não da sociedade²³, o que vem acarretando implicações sérias ao descumprimento das metas arroladas na legislação orçamentária e, conseqüentemente, violando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, o doutrinador Régis Fernandes de Oliveira afirma que “o importante é que a renúncia de receita não impeça o cumprimento dos objetivos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias”²⁴. Deve ser salientado que essas concessões irregulares desvirtuam a competição, bem como impossibilitam a outorga de tratamentos especiais para outras empresas regulares.

²¹ Brasil. Op. Cit., nota 5, p. 6.

²² _____. Op. Cit., nota 5, p. 18.

²³ _____. Op. Cit., nota 5, p. 7.

²⁴ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 428.

Quanto a esse tratamento diferenciado a certos grupos, menciona-se que algumas das suas causas são a ausência de transparência, publicidade, eficiência e controle por parte da Administração. O correto seria que essa política de concessão estivesse atrelada aos princípios setoriais do Direito Financeiro e aos princípios basilares da Administração Pública.

Além disso, destaca-se que o volume total de renúncia de receita, nos anos de 2009 a 2015, em razão do tratamento tributário diferenciado para algumas sociedades empresárias, foi tão elevado que ultrapassou os investimentos nas áreas de saúde, educação, segurança pública e assistência social²⁵, o que evidencia uma inversão de valores, já que houve maior preocupação do administrador em financiar a atividade de fomento do que as políticas públicas constitucionalmente impostas. Os investimentos nas políticas essenciais foram de R\$ 117,7 bilhões contra R\$ 166,7 bilhões em benefícios fiscais.

Desta forma, sendo a concessão de incentivos fiscais uma política de fomento, os seus montantes jamais poderiam ter excedido os das políticas públicas essenciais previstas constitucionalmente.

Logo, diante da ausência de uma norma limitadora do *quantum* de benefícios podem ser concedidos anualmente e da desobediência aos princípios da transparência fiscal e da gestão orçamentária, o cenário arrecadador fica cada vez mais deficitário, assim como o rol dos direitos fundamentais passa a ser menos respeitado.

Desse modo, os inúmeros incentivos fiscais e financeiros concedidos ao longo dos anos ao arrepio de sua correta finalidade colaboraram intensamente para o quadro de desequilíbrio orçamentário, não tendo sido outorgados com o objetivo de promover o desenvolvimento da região.

De igual maneira, não houve um controle consistente sobre os resultados gerados, a quantidade e efetividade desses incentivos e a quantia de recursos deixada de receber. Além disso, sob o aspecto formal, esses tratamentos especiais concedidos às empresas apresentaram vários vícios de ilegalidade e antieconomicidade, visto que eles não têm respeitado os requisitos legais e constitucionais.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 concebeu permissão aos Estados e Distrito Federal para concederem benefícios fiscais. Para tanto, há a necessidade de que eles estejam em

²⁵ Brasil. Op. Cit., nota 5, p. 85.

consonância com o texto constitucional, com as legislações infraconstitucionais, bem como com o interesse público. Assim, as outorgas desses benefícios fiscais em conformidade com o regramento são permissíveis, bem como consideradas medidas de apoio ao desenvolvimento por atraírem empresas, estimularem setores, permitirem uma melhora no volume de vendas, faturamento e emprego, bem como garantirem uma maior arrecadação de impostos.

Desse modo, os tratamentos especiais atribuídos de acordo com o ordenamento jurídico não devem ser cessados, sendo eles considerados como uma das saídas para o restabelecimento econômico do Estado fluminense. Sabe-se que a sua concessão regular não significa necessariamente a redução da arrecadação estadual, já que o sistema de apuração do ICMS possui um efeito cadeia.

Da mesma forma, a própria diminuição da carga tributária, muitas vezes, permite que as empresas disponibilizem as suas mercadorias com valores menores, resultando em uma venda maior e, conseqüentemente, gerando a ampliação da base tributária e da arrecadação.

De igual modo, os incentivos já outorgados não devem ser revogados, a fim de que os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva, da proteção da confiança, da anterioridade e do direito adquirido não sejam violados.

Em que pese à existência de todos estes pontos positivos, não são eles que vêm ocorrendo, em sua maioria, na conjuntura atual, visto que grande parte dessa medida de apoio dada a poucos grupos de sociedades empresárias do Estado do Rio de Janeiro não vem sendo destinada à sua correta finalidade, mas ao atendimento de interesses apenas particulares. Nesse sentido, menciona-se que tal tratamento diferenciado também viola aos princípios da livre competição e isonomia, na medida em que muitas empresas privadas são beneficiadas sem qualquer razão, o que as coloca em uma posição mais favorável no mercado.

Da mesma forma, há a necessidade de que haja uma maior intensificação dos esforços fiscalizatórios, fornecendo maior transparência e melhora na qualidade da análise das premissas de concessão desses tratamentos, para que sejam evitados maiores prejuízos orçamentários e afrontas aos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

A não obtenção de receita estipulada no orçamento acarreta a impossibilidade ao cumprimento das obrigações estatais constitucionalmente previstas, uma vez que em um cenário arrecadador mais deficitário, o rol dos direitos fundamentais passa a ser menos respeitado.

Em síntese, é fundamental que se modifique a cultura que perdura, não somente no Estado do Rio de Janeiro, mas na maioria das unidades federativas, de falta de transparência e

de acompanhamento, sendo necessária a divulgação vasta e ampla, assim como uma análise intensiva para evitar que sejam concedidos e mantidos tantos os benefícios vantajosos apenas aos particulares quanto àqueles concedidos as empresas irregulares.

REFERÊNCIAS

AEMERJ. *Incentivos Fiscais no Estado do Rio de Janeiro. Resultados Comprovados*. Rio de Janeiro, dez. 2016. Disponível em <http://www.aemerj.org.br/images/download/Incentivos_Versao%20Final_V12.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 dez. 2017.

_____. *Decreto Estadual n° 22.921*, de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=11646468909755305&datasource=UCMServer%23dDocName%3A80730&_adf.ctrl-state=2vvxleujk_9> Acesso em 18, jan. 2018.

_____. *Lei Complementar n° 24*, de 07 de janeiro de 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm>. Acesso em: 04 dez. 2017.

_____. *Lei Complementar n° 101*, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 04 dez. 2017.

_____. *Lei Complementar n° 160*, de 07 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp160.htm>. Acesso em: 04 dez. 2017.

_____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 4.321*, de 10 de maio de 2004. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/e45fd2919749d2ae83256e920067deca?OpenDocument>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

_____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 7.415*, de 16 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/9313e2c8efcb0eb1832580200062d5c8?OpenDocument>>. Acesso em 12 jan. 2018.

_____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 7.428/2016*, de 25 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/34e6ad20131389098325803b00633bab?OpenDocument>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

_____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 7.495*, de 05 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/b24a2da5a077847c032564f4005d4bf2/1f460ed89710ac538325808200549988?OpenDocument>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

_____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 7.659/2017*, de 24 de agosto de 2017. Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/f56e84f10f1219d38325818b005f006f?OpenDocument>>. Acesso em 04 dez. 2017.

_____. *Lei Estadual do Rio de Janeiro n° 7.657*, de 12 de setembro de 2017. Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/6c5db239efd07e1283258145005b088e?OpenDocument>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Décima Sétima Câmara Cível. Agravo de Instrumento n° 0064397-10.2016.8.19.0000, Relator: Des. Wagner Cinelli de Paula Freitas, p. 68. Disponível em:

<<http://www1.tjrj.jus.br/gedvisaweb/frmFramenavegador.aspx?id=13D193C457521B24>>. Acesso em 11 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 3ª Vara de Fazenda Pública. Ação Civil Pública n° 0334903-24.2016.8.19.0001, Juíza Mirela Erbisti, p.58-59. Disponível em:

<<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaProc.do?v=2&FLAGNOME=&back=1&tipoConsulta=publica&numProcesso=2016.001.288729-1>>. Acesso em 12 dez. 2017.

FIRJAN. *O Rio precisa de Incentivo*. Incentivar a indústria é incentivar o Rio. Disponível em <<http://www.firjan.com.br/firjan/empresas/competitividade-empresarial/temas-em-destaque/incentivos-ao-rio/entenda/default-17.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

HARADA, Kiyoshi. *Incentivos fiscais. Limitações Constitucionais e legais*. Disponível em:

http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10645>. Acesso em 14 dez. 2018.

_____. *Lei de Responsabilidade Fiscal: Requisitos para Concessão de Incentivos Tributários*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3062, 19 nov. 2011. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/20464/lei-de-responsabilidade-fiscal-requisitos-para-concessao-de-incentivos-tributarios> >. Acesso em: 14 dez. 2017.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei Complementar n° 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf> >. Acesso em: 12 jan.2018.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PARANAIBA, Adriano de Carvalho; MIZIARA, Fausto. *Incentivos Fiscais: Uma Hermenêutica Tributária das Políticas de Desenvolvimento Industrial Regional*. Disponível em: < <http://www.sbpnet.org.br/livro/63ra/conpeex/mestrado/trabalhos-mestrado/mestrado-adriano-carvalho.pdf> >. Acesso em: 19 jan. 2018

RIBEIROS, Milene Regina Amoriello Spolador. *A Lei Complementar n° 160, de 2017 e a Convalidação dos Benefícios Fiscais Estaduais*. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/59691/a-lei-complementar-n-160-de-2017-e-a-convalidacao-dos-beneficios-fiscais-estaduais>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

SCHIRMER, Sérgio de Albuquerque; BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. *Da Concessão de Benefícios Econômicos pelo Poder Público à Empresa Privada, como Incentivo à Industrialização*. Disponível em: <

http://www.patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos_Testes_Estudios/Tese_incentivo_empresas.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.