

# Governança Regulatória para Incentivos Fiscais: Prevenção à Corrupção

## *Regulatory Governance for Tax Incentives: Corruption Prevention*

**CARLOS EMMANUEL JOPPERT RAGAZZO<sup>1</sup>**

Fundação Getulio Vargas (FGV – RJ). Rio de Janeiro (RJ). Brasil.

**KARINE SUSAN GOMES CUESTA<sup>2</sup>**

Fundação Getulio Vargas (FGV – RJ). Rio de Janeiro (RJ). Brasil.

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo analisar os riscos de desvio de finalidade ou de prática de corrupção na concessão de incentivos tributários, apontando os elementos de governança que influenciam os riscos de verificação dessas práticas. Para tanto, busca-se descrever qualitativamente estudos empíricos já desenvolvidos sobre a relação entre o nível de governança na concessão e na supervisão de incentivos fiscais e a presença de práticas de corrupção. Em seguida, é realizado um estudo de caso para apurar essa relação no caso brasileiro, mais especificamente no Estado do Rio de Janeiro, partindo das respectivas condições de governança presentes na concessão de incentivos fiscais. O artigo testa a hipótese de que a ausência de metodologias consolidadas de concessão de tais incentivos e de garantias institucionais de controle dificultam o alcance dos objetivos constitucionais das ações de fomento, ao mesmo tempo em que aumentam o risco de desvios para ganhos ilícitos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Incentivo tributário; governança; corrupção.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the risks of misuse of purpose or corruption in the granting of tax incentives, pointing out the elements of governance that influence the risks of verifying these practices. To this end, it seeks to qualitatively describe empirical studies already developed on the relationship between the level of governance in the granting and supervision of tax incentives and the presence of corrupt practices. Then, a case study is carried out to ascertain this relationship in the Brazilian case, more specifically in the State of Rio de Janeiro, based on the respective governance conditions present in the granting of tax incentives. The article tests the hypothesis that the absence of consolidated methodologies for granting such incentives and institutional control guarantees makes it difficult to achieve the constitutional objectives expected from tax incentives, while increasing the risk of deviations to illicit gains therefrom.

**KEYWORDS:** Tax incentives; governance; corruption.

---

1 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-4049-7691>>.

2 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-5465-1314>>.

## INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2014, o então governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Filho, no último ano de seu mandato, assinou o Decreto nº 44.568/2014, concedendo isenção de 50% no pagamento de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores terrestres – IPVA para ônibus e micro-ônibus destinados à prestação de transporte de passageiros por concessionárias ou permissionárias do serviço público. A motivação apresentada foi a necessidade de contribuir para a modicidade tarifária, dada a importância social do serviço para a população.

Em tese, a motivação para a concessão do incentivo refletia demandas sociais que emergiram com manifestações populares iniciadas em junho de 2013 numa onda de grande insatisfação com diversas políticas sociais e econômicas. O estopim foi o aumento de R\$ 0,20 centavos na tarifa de ônibus (Scherer-Warren, 2014), fato que colocou o preço e a qualidade do transporte coletivo na pauta das reivindicações. No entanto, após a edição do decreto, não se observou o benefício prometido ao usuário, já que não foi realizada a revisão da tarifa para reduzir, no cálculo de seus custos, o impacto do incentivo fiscal. Conseqüentemente, não houve qualquer redução no preço da passagem. Ao contrário, poucos dias antes, em 03.01.2014, foi publicada, no Diário Oficial, a Portaria Detro/Pres nº 1.135/2014<sup>3</sup>, aumentando a passagem intermunicipal em 5,774%, pela aplicação do IPCA<sup>4</sup>, mesmo índice utilizado desde 2010 para reajuste das tarifas.

Posteriormente, com o avanço da Operação Lava Jato no Rio de Janeiro, especialmente pela deflagração da “Operação Ponto Final”, foi revelado que a referida isenção decretada pelo então governador<sup>5</sup> fazia parte de um

- 
- 3 A portaria autoriza novas tarifas para o sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no estado do Rio de Janeiro. Estado do Rio de Janeiro. Portaria Detro/Pres nº 1.135/2014. “Art. 1º Ficam reajustados os coeficientes tarifários das linhas, serviços e seções do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, no percentual de 5,774% (cinco, setecentos e setenta e quatro por cento)”.
  - 4 Saliente-se que o Decreto nº 44.568/2014 não chegou a produzir efeitos. Foi declarado inconstitucional pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no Processo nº 003504-24.2014.8.19.0000, por conceder isenção tributária sem lei específica, em desacordo com o art. 198 da Constituição Estadual.
  - 5 O ex-governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Filho, já foi denunciado 29 vezes perante a Justiça Federal e uma vez perante a Justiça Estadual por crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, organização criminosa, entre outros praticados durante sua gestão. Dos processos em andamento, 10 já foram julgados em primeira instância, condenando-o à pena privativa de liberdade, somando já quase 216 anos. (O GLOBO. Cabral é condenado mais uma vez e penas já somam 215 anos de prisão. 30.07.2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/cabral-condenado-mais-uma-vez-penas-ja-somam-215-anos-de-prisao-23843131>>. Acesso em: 3 fev. 2020)

conjunto de atos de corrupção que tinha por finalidade favorecer agentes do setor de transporte coletivo de passageiros em troca de vantagens indevidas para o grupo político chefiado pelo então governador, entre elas o enriquecimento de seus integrantes e o financiamento da campanha do candidato do partido ao cargo de governador do Estado<sup>6</sup>. Acordos de colaboração premiada foram firmados entre o Ministério Público Federal e diversos agentes investigados<sup>7</sup>, revelando, entre outros ilícitos, a captura de ações estaduais de fomento, desviando-as de sua finalidade pública para criar vantagens fiscais àquelas sociedades empresariais que pagassem propina aos agentes políticos envolvidos ou financiassem despesas de suas campanhas eleitorais, seja por meio de doação oficial, caixa 2 ou até mesmo caixa 3<sup>8</sup>. Tais desvios colocaram em evidência as ações de fomento público às atividades privadas por meio da concessão de incentivos tributários, um dos principais instrumentos do Estado para intervir sobre o domínio econômico com o objetivo de concretizar objetivos constitucionais, entre os quais o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais, previstos no art. 3º da Constituição Federal de 1988.

A relevância de analisar a correlação entre incentivos tributários e corrupção fica ainda mais acentuada em razão do uso crescente e escalonado das renúncias de receitas públicas, ou seja, do gasto tributário do Estado brasileiro. A nível federal, o volume de recursos renunciados passou de 77.687 bilhões em 2006 para uma estimativa de 307.113 bilhões em 2019, o que representa um aumento de mais de 400% ao longo desse período<sup>9</sup>. Esse crescimento também ocorre nos estados da federação. No Rio de Janeiro, a renúncia efetiva cresceu cerca de 600% entre 2007 e 2017, passando de 2.380 bilhões para 12.022 bilhões, conforme análise do TCE/RJ no relatório de julgamento das contas do Poder Executivo do exercício de 2018<sup>10</sup>.

---

6 As acusações podem ser encontradas em: Denúncia da Operação Ponto Final. MPF. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/DENUNCIA%20PONTO%20FINAL%201\\_Redigido.pdf](http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/DENUNCIA%20PONTO%20FINAL%201_Redigido.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2019.

7 Sobre os acordos de colaboração, ver: <[https://odia.ig.com.br/\\_conteudo/rio-de-janeiro/2016-11-19/mpf-investiga-isencoes-fiscais-a-joalherias.html](https://odia.ig.com.br/_conteudo/rio-de-janeiro/2016-11-19/mpf-investiga-isencoes-fiscais-a-joalherias.html)> e <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/veja-as-condicoes-do-acordo-de-delaacao-de-joesley-da-jbs>>.

8 Caixa 3 é uma forma ilícita de pagar propina por algum ato de ofício praticado em favor de determinado ator econômico, o qual efetua pagamentos de propina por meio de doações de campanha, mas, para ocultar os indícios de conluio, a doação é feita por interpostas empresas (fornecedoras, contratantes, sócias etc.).

9 Os dados estão disponíveis no site da Receita Federal. RECEITA FEDERAL. Conceito de gasto tributário. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/gastos-tributarios-bases-efetivas>>. Acesso em: 3 maio 2020.

10 O referido relatório encontra-se no Processo TCE nº 101.949-1/19. Disponível em: <<https://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 3 out. 2019.

Em razão da grande relevância socioeconômica do gasto tributário e dos riscos de uso indevido por agentes políticos e/ou econômicos, a pergunta que se coloca é: em que medida a concessão de incentivos tributários se correlaciona com atos de corrupção? Ou seja, quais os fatores ou indicadores que propiciam essa relação, possibilitando a utilização indevida do fomento para ganhos privados e em detrimento da finalidade pública para a qual se destina? A hipótese a ser investigada neste artigo é a de que a concessão indiscriminada de incentivos tributários, sem metodologias consolidadas de governança e garantias institucionais de controle, podem dificultar, de maneira substantiva, o alcance dos objetivos constitucionais das ações de fomento, ao mesmo tempo em que aumentam o risco de corrupção, especialmente por facilitar a associação entre agentes políticos e econômicos para ganhos privados mútuos. Após uma descrição do conceito e da aplicação de incentivos tributários como um instrumento de intervenção econômica, este artigo irá fazer uma revisão bibliográfica da doutrina e de estudos empíricos que correlacionam estratégias de incentivo fiscal com práticas de corrupção, para verificar em que circunstâncias a incidência do risco se torna maior, com especial atenção para a averiguação se essas condições se encontram mais em países em desenvolvimento.

Para testar o quadro de circunstâncias que incrementam a incidência de risco de corrupção derivada de incentivos fiscais, este artigo irá realizar (i) uma análise quantitativa sobre as renúncias de receita do Estado do Rio de Janeiro em prol do fomento em atividades privadas e seu impacto nas finanças públicas e (ii) uma análise qualitativa dos resultados obtidos em auditorias ou investigações já realizadas por órgãos de controle externo, incluindo votos do Tribunal de Contas, relatório do Poder Legislativo estadual, bem como ações judiciais, cíveis e criminais, propostas pelos Ministérios Públicos estadual e federal sobre o tema, visando identificar os procedimentos e as metodologias de governança utilizadas pelo Estado do Rio de Janeiro na concessão de incentivos tributários no período apurado.

## **1 PRÓS E CONTRAS DE ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO ESTATAL VIA INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS**

Como instrumento de política pública, os incentivos tributários assumem papel de destaque. Permitem a desoneração fiscal de determinados setores ou agentes econômicos, deixando-lhes de ser aplicada a regra geral de tributação a partir da instituição de tratamentos diferenciados que podem consistir em isenção, redução de base de cálculo, alíquota, crédito presumido, diferimento, entre outros. Em suma, o Estado renuncia receitas

tributárias com o objetivo de estimular os beneficiados a colaborar voluntariamente com as políticas públicas estabelecidas. Incentivos tributários consistem, portanto, numa espécie de norma tributária indutora, que possibilita ao contribuinte obter vantagens fiscais ou tributárias, desde que seja adotado o comportamento desejado pela norma indutora (Bonfim, 2015). Por outro lado, ao renunciar tais receitas, o Estado realiza um gasto público, ainda que indireto, devendo, portanto, submeter-se às normas constitucionais e legais que estabelecem os limites e requisitos dessa renúncia. Obrigase, em consequência, a seguir procedimentos rigorosos de planejamento<sup>11</sup> e fiscalização, conforme determina o art. 174 da Constituição Federal.

Iniciando-se com o devido diagnóstico da realidade socioeconômica, o planejamento deve: (i) identificar o problema a ser combatido; (ii) demonstrar como e em que medida a criação de incentivos tributários contribuirá para superá-lo (Mello, 2003); (iii) atender às leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA); (iv) conter a estimativa do impacto orçamentário-financeiro; e (v) apresentar garantias de que não afetará as metas de resultados fiscais<sup>12</sup>. Concedido o incentivo tributário, o Poder Público deve fiscalizar o agente fomentado, assegurando o comportamento esperado e o alcance das metas estabelecidas. Tão importante quanto as etapas anteriores são o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados, a fim de verificar se seus efeitos positivos superam os impactos negativos (Hoffmann, 2016).

No ordenamento jurídico brasileiro, os incentivos tributários podem ser utilizados como estratégia regulatória em diferentes setores produtivos com o intuito de promover o desenvolvimento socioeconômico ou reduzir disparidades regionais (arts. 43, 151, I, e 165, § 2º, da CF/1988). Além disso, poderão ser concedidos incentivos para fomentar a atividade agropecuária (art. 23, VIII, da CF), a cultura e o esporte (art. 216, §§ 3º e 6º, da CF), a pesquisa e a educação (art. 213, § 2º, da CF), a ciência e a tecnologia (art. 218, §§ 3º e 4º, da CF), manter zonas de livre comércio (art. 40 da CF), entre outros.

Essa forma de intervenção indireta sobre o domínio econômico é praticada largamente por diversos países do mundo como meio de conduzir

---

11 Nos termos do art. 174 da Constituição Federal de 1988, o planejamento das atividades normativa e reguladora é obrigatória para o Estado, sendo prevista, em seu art. 165, a elaboração do plano plurianual (PPA), que deve balizar os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, incluindo o fomento de atividades privadas.

12 BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000, art. 14. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 6 nov. 2019.

os agentes privados na direção dos objetivos de interesse público. Em pesquisas realizadas em âmbito internacional (Axarloglou, 2005; Bora, 2002; Blomstrom; Kokko, 2003), demonstrou-se que, em certas condições de certeza e adotados os procedimentos de controle, a concessão de incentivos fiscais atrai investimentos e encoraja o crescimento dos setores produtivos. O aumento de capital à disposição da livre iniciativa proporciona o desenvolvimento de novos negócios, especialmente quando o sistema tributário é um obstáculo, ou quando existem outros empecilhos que podem ser superados com a modificação de normas tributárias (Keen, 2001). A médio e longo prazo, a expectativa é de que os tratamentos tributários diferenciados sejam benéficos para aumentar o capital circulante e o volume de trocas comerciais, incrementando o desenvolvimento econômico. Além disso, é possível estimular o investimento em áreas sociais estratégicas para o desenvolvimento humano, a exemplo da educação, da cultura e da tecnologia.

Por outro lado, são relevantes os riscos de graves externalidades negativas. A concessão de incentivos tributários pode causar distorções na economia (Zelekha; Sharabi, 2012) e na sociedade, criando barreiras para a concorrência e reduzindo a capacidade de o Estado fazer frente a suas obrigações, especialmente quando sua prática é realizada com ineficiência ou, o que é pior, quando está associada a atos de corrupção. Grande parte da literatura internacional (Wells; Morisset, 2001; Morisset; Pirnia, 1999) questiona referidas ações de fomento ao apontar quatro espécies de riscos: (i) distorções na concorrência entre agentes econômicos incentivados e não incentivados; (ii) desequilíbrio das contas públicas em razão da redução de receita tributária e aumento de despesa decorrente da necessidade de investimento de recursos administrativos de controle e fiscalização; (iii) aumento da complexidade do sistema tributário com a criação de regimes diferenciados de tributação que, além de dificultar a transparência e controle, provoca distorção entre os contribuintes pela necessidade de compensação das receitas renunciadas; e (iv) custos sociais em decorrência de práticas de corrupção na concessão de incentivos fiscais (Zee; Stotsky; Ley, 2002), que podem irradiar efeitos negativos nos processos democráticos de escolhas dos governantes.

Decorre daí a preocupação dos organismos internacionais (OCDE, Banco Mundial, FMI) e dos países, em diferentes graus de desenvolvimento, em endereçar medidas de controle dos incentivos tributários no sentido de evitar a ineficiência e o abuso da intervenção estatal. Estudos realizados no âmbito do observatório econômico da OCDE (2010, 2010, 2013) sustentam

que a lógica decorrente da concessão de benefícios tributários para atrair investimentos econômicos pode estabelecer uma concorrência prejudicial entre os países vizinhos, impondo grande dificuldade para o desenvolvimento econômico daqueles que são afetados, como em regra ocorre nos arredores de zonas francas de livre comércio.

Equilibrar princípios de livre concorrência e as ações de fomento pelos Estados-membros tem sido um grande desafio para a União Europeia. Ao longo dos anos, o controle sobre as ajudas estatais<sup>13</sup> tem evoluído e formado um conjunto complexo de regras regulatórias e decisões jurisprudenciais que visam, sobretudo, prever e evitar impactos severos de incentivos ou subsídios públicos concedidos por um Estado-membro na jurisdição de outro. Isso porque a intervenção estatal indireta pode ser positiva internamente para o país concedente, mas pode gerar grandes riscos na economia e interesse dos demais Estados.

Tal preocupação fez surgir uma forma de metarregulação dos incentivos fiscais, possibilitando o exercício de seu controle fora dos Estados-membros. O Tratado de Funcionamento da União Europeia<sup>14</sup> considera incompatível com os objetivos comunitários qualquer espécie de fomento que possa distorcer ou ameaçar a competição em um mercado relevante, ressalvadas as hipóteses previstas<sup>15</sup>. A norma visa evitar barreiras ao livre comércio e a redução do bem-estar social em uma jurisdição em razão de benefícios concedidos por outra.

A eficiência dos gastos tributários também tem sido profundamente debatida pelas autoridades governamentais dos Estados Unidos da América desde 1994, quando o Congressista William J. Coyne percebeu a existência de lacunas no processo de concessão e controle das renúncias de receita e demandou do *General Accounting Office* (GAO) uma análise sobre o crescimento do gasto tributário e das alternativas viáveis para limitar sua cons-

---

13 No âmbito da legislação da União Europeia, usa-se o termo ajudas estatais (*state aid*) para designar um conjunto de intervenções indiretas do estado na economia. Para o Professor Herwig C. H. Hofmann, da Universidade de Luxemborg, “*the diversity of granting support and ‘incentivization’ of economic actors is mirrored in the great variety of model of delivery of forms of support: direct payment, tax incentives, tax breaks, indirectly reducing the cost of input into the production of goods and services, for example, through reductions in social security bills*”. (HOFFMANN, Herwig; MICHEAU, Claire. *State Aid Law of the European Union*. Oxford University Press, p. 5)

14 Tal incompatibilidade é prevista no art. 107, 1.1, do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

15 No Brasil, a CF/1988 determina a aprovação pelo Confaz como requisito para a instituição de incentivos fiscais pelos entes federativos. Tal norma tem sido recorrentemente desconsiderada por alguns estados da federação que, atuando de forma inconstitucional, participam da denominada “guerra fiscal”.

tante expansão, o que foi efetivamente realizado no relatório *Tax Policy – Tax Expenditures Deserve More Scrutiny* (GAO, 1994). No relatório, o GAO identificou que o gasto tributário<sup>16</sup> não era submetido ao controle rígido da despesa pública, de modo que os altos valores renunciados não passavam pela mesma discussão orçamentária ou processo de tomada de decisão que envolvia os gastos diretos. Identificou-se, também, que, em muitos casos, o gasto tributário causava ineficiência econômica por incentivar os contribuintes em investir em atividades não lucrativas e sempre dependentes da ajuda estatal, bem como aumentava a complexidade do sistema tributário. Dada a dificuldade de avaliar os resultados das renúncias de receita, o GAO publicou, em 2012, outro relatório (GAO, 2013), propondo a adoção de indicadores e a metodologia para medição dos resultados por meio da criação de longo questionário que visa fortalecer o controle da motivação das concessões dos incentivos e do desempenho da política de fomento.

## 2 INCENTIVOS FISCAIS E CIRCUNSTÂNCIAS QUE INCREMENTAM O RISCO DE CORRUPÇÃO

Se, nos países desenvolvidos, o controle da política de fomento visa, prioritariamente, combater as distorções na concorrência ou o equilíbrio das contas públicas, nos países em desenvolvimento essa forma de intervenção do Estado traz uma ameaça ainda mais danosa ao interesse público: sua associação às práticas de corrupção<sup>17</sup>. Uma pesquisa em 2012 (Zelekha; Sharabi, 2012) questionou os reais motivos que levam os países a conceder incentivos fiscais, já que há grande incerteza sobre a sua eficiência para atingir as finalidades públicas, sugerindo a possibilidade de interesse em ganhos privados ilícitos tanto por parte de agentes públicos quanto de agentes econômicos.

Partindo de um modelo teórico e de estudos empíricos (Rose-Ackerman, 1999; Li, 2006; Ades; Di Tella, 1997), os pesquisadores utiliza-

---

16 Conceito de gasto tributário no referido estudo: “*Tax expenditures are revenues forgone, or revenue losses, due to preferential provisions of the federal tax laws, such as special exclusions, exemptions, deductions, credits, deferrals, or tax rates... The purposes of most tax expenditures include encouraging particular types of investment and providing economic relief to selected groups of taxpayers and consumers of tax-subsidized products. Tax expenditures are primarily subsidies to encourage certain investment and consumption activities*” (p. 14).

17 Para os fins do presente artigo, adota-se o conceito utilizado pela OCDE e por outros organismos internacionais, segundo os quais corrupção consiste no abuso do poder político para ganhos privados. Abuso de poder envolve a prática de atos ilícitos ou ilegítimos de forma deliberada ou intencional e se caracteriza pela quebra de confiança por parte do agente que comete o ato. O ganho privado, ainda que seja, geralmente, de ordem econômica, pode ser de qualquer natureza, inclusive em doações eleitorais. Pode ser repassada direta ou indiretamente ao beneficiário e pode ser destinada ao agente que comete o abuso de poder ou a um terceiro.

ram dois amplos bancos de dados para testar a hipótese sobre a existência de relação entre corrupção e benefícios fiscais: o primeiro, conhecido como TI index, mede fenômenos decorrentes da corrupção em quase duas centenas de países e o segundo consiste em informações do sistema tributário e financeiro de cerca de 183 nações mapeadas pelo World Bank Group's Paying Taxes Study (Zelekha; Sharabi, 2012). A análise foi realizada após o cruzamento dos dados e a definição de indicadores sobre a complexidade do sistema tributário de cada país analisado, como o custo dos impostos nas atividades empresariais, o tempo necessário para cumprir as obrigações fiscais e o número de pagamento das taxas.

Os autores identificaram que, quanto mais complexo o sistema tributário, menos atrativo ele será. Assim, países com alta pontuação desses indicadores terão a tendência de oferecer mais incentivos tributários para atrair investimentos, compensando as deficiências existentes. Por outro lado, países que tenham um sistema menos complexo serão naturalmente mais atraentes e terão um ambiente mais favorável aos negócios. Na sequência, com a análise de variáveis sobre a percepção da corrupção, o estudo empírico demonstrou que países com grande número de incentivos tributários também terão altos índices de corrupção, o que acaba por dificultar a atração por investimentos e, em última instância, o desenvolvimento econômico.

Tal conclusão é corroborada pelo *Fiscal Monitor* 2019, pesquisa publicada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) que, analisando os efeitos da corrupção sobre a atividade arrecadatória do Estado, confirma os riscos decorrentes da distorção do sistema tributário, demonstrando impactos sobre o crescimento econômico e a qualidade de vida da população. Comparando países em diferentes níveis de desenvolvimento, a pesquisa demonstrou, por meio de análise econométrica, correlação entre corrupção e receita, concluindo que a arrecadação é significativamente menor em países com maior percepção de corrupção. Comparativamente, um país desenvolvido com menores índices de corrupção arrecada cerca de 4% do PIB a mais do que países subdesenvolvidos e cerca de 2,75% a mais do que as economias emergentes.

Entre os países que implementaram política de redução de corrupção, no período de 1996 a 2007, observou-se um aumento médio de 1,2 pontos percentuais nas receitas do governo como parcela do PIB. Se essa melhoria fosse aplicada a todos os países, o aumento implícito na receita tributária total poderia ser de 1 trilhão de dólares, ou 1% do PIB global. Os ganhos seriam ainda maiores, já que a redução da corrupção aumentaria o

crescimento econômico e as receitas. A conclusão do órgão internacional é de que os resultados podem ser interpretados como os benefícios de um aprimoramento na governança dos recursos públicos e da política fiscal.

Com base nesses resultados acadêmicos e para testar a hipótese apresentada neste artigo, com o estudo das condições de governança para a concessão de incentivos no Estado do Rio de Janeiro, foi possível identificar que ambas as pesquisas apontaram a existência concomitante de quatro indicadores que correlacionam incentivos tributários com corrupção, sendo certo que, quanto mais forte for a presença deles, maior será o risco de desvios. Por outro lado, os países que enfrentaram esses problemas conseguiram reduzir os índices de corrupção e, conseqüentemente, aprimorar a atividade arrecadatória do Estado:

- (i) *Expansão da política de fomento*: as pesquisas apontaram que os riscos de práticas corruptas aumentam conforme a proporção da política de fomento. Quanto mais ativa e expansiva a política de concessão de incentivos fiscais, maior será o risco de desvios. Isso porque o grande número de exceções ao sistema tributário aumenta consideravelmente sua complexidade e opacidade, fragilizando a coerência do sistema e a aplicação de princípios tributários que fundamentam e legitimam a função arrecadatória do Estado. Da mesma forma, quanto maior for a vantagem fiscal oferecida às empresas, maiores serão os incentivos para obtenção de ganhos privados ilícitos. Além disso, a complexidade do sistema tributário dificulta o monitoramento, a fiscalização e o controle dos incentivos tributários, aumentando as oportunidades para a prática de fraudes e para o abuso do poder político.
- (ii) *Ampla discricionariedade*: quanto maior a discricionariedade na decisão sobre a concessão dos benefícios, maiores serão as oportunidades de abuso e demanda por propinas. A concentração da decisão nas mãos de um ou de poucos agentes políticos sobre a concessão de benefícios tributários confere a eles posições de grande interesse e oportunidade única de negociar vantagens indevidas daqueles que são afetados por suas decisões. A discricionariedade, aliada à falta ou precariedade de critérios técnicos na tomada de decisão, facilita que os reais motivos na política de fomento sejam ocultados ou mascarados em supostos objetivos de interesse público.

- (iii) *Falhas no controle interno*: outro dado apontado nos estudos empíricos, especialmente na avaliação do FMI, é que a criação de processos de integridade, o monitoramento das ações do Poder Público e do contribuinte, bem como a implementação de auditorias internas e externas, são medidas imprescindíveis para reduzir a âmbito de discricionariedade de agentes políticos e aumentar o controle sobre o planejamento, execução e avaliação de metas dos programas de fomento.
- (iv) *Falta de transparência*: a pesquisa do FMI analisou empiricamente dados de diferentes países que tiveram progresso significativo e em curto espaço de tempo no combate à corrupção, comparando o incremento da receita tributária com as medidas adotadas de combate à corrupção. Experiências ocorridas em países que implementaram medidas anticorrupção, como Geórgia<sup>18</sup>, Libéria<sup>19</sup>, Ruanda<sup>20</sup> e Estônia<sup>21</sup>, apontam um caminho consistente para a adequada atuação do Estado em sua política fiscal com a finalidade de proporcionar maior crescimento econômico para os países em desenvolvimento. Entre as medidas em comum, referidos países estabeleceram a transparência fiscal como pilar central das ações governamentais de gastos públicos, incluindo

- 
- 18 A Geórgia era considerada um dos países mais corruptos do mundo, tendo suas receitas dizimadas por práticas ilícitas constantes. Em 2003, um novo governo iniciou uma campanha anticorrupção, focando em reformas institucionais e administrativas que reduziram o número de servidores públicos e implementaram melhorias na regulação da economia. Atuou judicialmente para exonerar e prender oficiais e agentes políticos acusados de corrupção. Tais fatos melhoraram o ambiente e o volume de negócios da Geórgia, incrementando consideravelmente a receita pública. Ver: *International Monetary Fund (IMF)*. Fiscal Monitor: how to mitigate climate change. Washington, October 2019, p. 47. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/FM>>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- 19 Foi implementado um programa anticorrupção na Libéria que envolveu significativa reforma de instituições fiscais, promovendo transparência nos processos orçamentários, medidas de controle interno, criação de comissão anticorrupção e independência do Auditor Geral. Ver: *International Monetary Fund (IMF)*. Fiscal Monitor: how to mitigate climate change. Washington, October 2019, p. 49. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/FM>>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- 20 Nas últimas duas décadas, o governo de Ruanda implementou modelo anticorrupção que criminalizava diferentes tipos de atos contra a Administração Pública e de lavagem de dinheiro, adotou código de conduta e regras de transparência para órgãos públicos, bem como exonerou e processou agentes públicos envolvidos com corrupção. O fortalecimento de instituições fiscais, por meio de reforma administrativa, foi um dos pontos estratégicos que fez com que Ruanda atingisse o "ponto de virada" para obter constante crescimento em suas receitas. Ver: *International Monetary Fund (IMF)*. Fiscal Monitor: how to mitigate climate change. Washington, October 2019, p. 48. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/FM>>. Acesso em: 10 dez. 2019.
- 21 A Estônia implementou um ambicioso programa de reformas que proporcionou maior abertura da economia e melhoria do ambiente de negócios. Ver: *International Monetary Fund (IMF)*. Fiscal Monitor: how to mitigate climate change. Washington, October 2019, p. 49. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/FM>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

as renúncias de receita aplicadas em programas de fomento. Ao permitir o acesso às informações fiscais, até então tratadas como sigilosas, foi possível fortalecer a atuação da imprensa e o controle social.

Esses quatro eixos de governança constituem, portanto, elementos centrais na relação entre incentivos tributários e corrupção. Os países estudados que tiveram significativo progresso no combate à corrupção e, conseqüentemente, no incremento da receita pública implementaram reformas tributárias e administrativas que reduziram a complexidade do sistema tributário, padronizaram procedimentos administrativos mais rigorosos para reduzir a discricionariedade, implementaram o monitoramento e medidas de controle interno e buscaram a efetiva aplicação dos princípios de eficiência, equidade e transparência. *A contrário sensu*, embora possam haver outras correlações<sup>22</sup>, a ausência desses mecanismos, identificada como falhas de governança, cria ambientes favoráveis para práticas corruptas em detrimento dos interesses da sociedade.

### 3 RELAÇÃO ENTRE INCENTIVOS FISCAIS E CORRUPÇÃO: GOVERNANÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A partir dos indicadores já apontados em outros países sobre a maior incidência de atos de corrupção nas ações de fomento estatal, é possível verificar se tais fatores se encontram presentes nas concessões de incentivos fiscais realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro. Metodologicamente, a escolha de referido ente da Federação ocorreu em razão de notícias que evidenciam a existência de falhas de governança, as quais acarretaram conseqüências de ordem financeira, política e jurídica, em especial processos tratando especificamente de corrupção.

Destaca-se, na dimensão das finanças públicas, que, em razão do sério déficit fiscal, o Rio de Janeiro foi o primeiro estado a aderir ao regime de recuperação fiscal da LC 159/2017, comprometendo-se a revisar os benefícios fiscais já concedidos, tamanho o impacto observado na arrecadação.

---

22 Além dessas, outras causas são apontadas: “*An empirical study by Gurgur and Shah (2005) identifies various causes of corruption and concludes that the major causes of corruption are a lack of service orientation in the public sector, weak democratic institutions, economic isolation (closed economy), colonial past, internal bureaucratic controls, and centralized decision-making. In essence, the higher the quality of the bureaucracy, the lower corruption will be*” (Ver: GURGUR T.; SHAH, A. Localization and corruption: Panacea or Pandora’s Box. In: *Policy Research Working Paper*, No. 3486, Washington D.C.: World Bank, 2005).

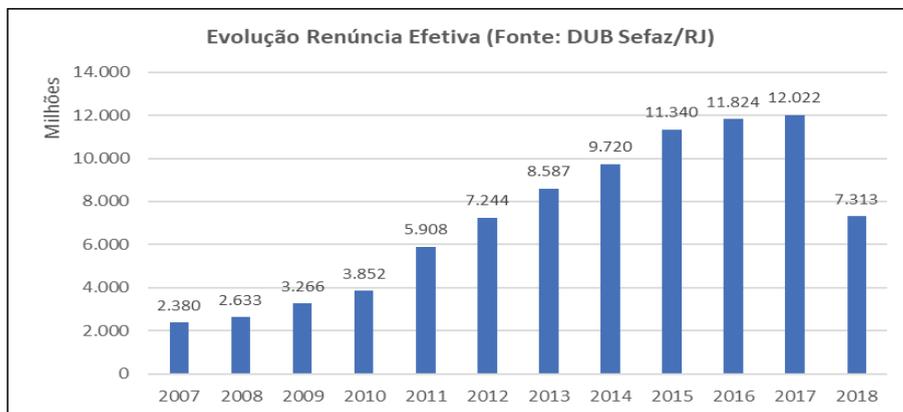
Politicamente, a concessão indevida de incentivos financeiros e tributários foi um dos argumentos sustentados pelo Tribunal Regional Eleitoral para a cassação do então governador do Estado em razão do abuso do poder político e econômico<sup>23</sup>. Na esfera jurídica, diversas ações, cíveis e criminais, foram propostas pelo Ministério Público expondo, como causa de pedir, ilicitudes ocorridas nas ações de fomento<sup>24</sup>.

A partir desses fatos, é importante verificar se as condições de governança dos incentivos fiscais existentes no Estado do Rio de Janeiro encontram paralelo nas pesquisas relacionadas acima, identificando os fatores que correlacionam os incentivos com maior incidência de corrupção.

### 3.1 EXPANSÃO DA POLÍTICA DE FOMENTO DE INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS

Desde 2007<sup>25</sup>, o Rio de Janeiro tem privilegiado a política de fomento, expandindo, de forma escalonada, o volume de incentivos tributários para inúmeros agentes econômicos. Tal expansão continuou a ocorrer mesmo em momento de constrição financeira, quando o Estado apresentou grave frustração de receita e se tornou urgente a implementação de medidas de ajuste para reduzir o desequilíbrio fiscal, conforme se observa do gráfico abaixo elaborado pelo TCE/RJ a partir dos dados do Sistema de Uso de Benefício Fiscal, DUB-ICMS<sup>26</sup>.

- 
- 23 Na ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 7299-06.2014.6.19.0000, o TRE-RJ julgou parcialmente procedente o pedido, para condenar Luiz Fernando de Souza e Francisco Dornelles por abuso de poder político e econômico, aplicando-lhes as sanções de inelegibilidade e cassação de seus diplomas, na forma do art. 22, XIV, da LC 64-90. TRE-RJ. Disponível em: <[https://www.tre-rj.jus.br/site/gecoi\\_arquivos/jurisprudencia/acordaos/110220191221\\_arq\\_145914.pdf](https://www.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/jurisprudencia/acordaos/110220191221_arq_145914.pdf)>. Acesso em: 21 dez. 2019.
  - 24 Vale destacar: Processo Penal nº 0505915-08.2017.4.02.5101 (Operação Ponto Final); Processo Penal nº 0100523-32.2017.4.02.0000 (Operação Cadeia Velha); Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa nº 0319490-97.2018.8.19.0001 e nº 0075730-48.2019.8.19.0001.
  - 25 Somente a partir de 2007 os recursos decorrentes de renúncias de receita passaram a ser contabilizados pelo estado do Rio de Janeiro por meio do Sistema DUB-ICMS, razão pela qual não constam dados de exercícios anteriores.
  - 26 Dados extraídos do Processo TCE nº 101.949-1/19. Sobre a redução dos incentivos fiscais no ano de 2018, concluiu o TCE/RJ no Processo nº 101.949-1/19: “Analisando os gráficos, observa-se, ainda, redução expressiva (na ordem de 39%) da renúncia efetiva entre 2017 e 2018. O comportamento pode estar atrelado às vedações relativas à concessão de benefícios fiscais durante o Regime de Recuperação Fiscal, além do término do prazo de benefícios anteriormente concedidos, ao longo do exercício de 2018. Outras causas possíveis são a mudança de registro dos benefícios concedidos por atos normativos estaduais, como o Decreto nº 37.888/2005, que passaram a ser registrados como ‘Monif’, ou seja, valores que não geram renúncia efetiva de receita, e a redução dos benefícios decorrentes das Leis Estaduais nºs 3.188/1999 e 6.331/2012” (p. 12579 do relatório).

**FIGURA 1: EVOLUÇÃO RENÚNCIA EFETIVA:**

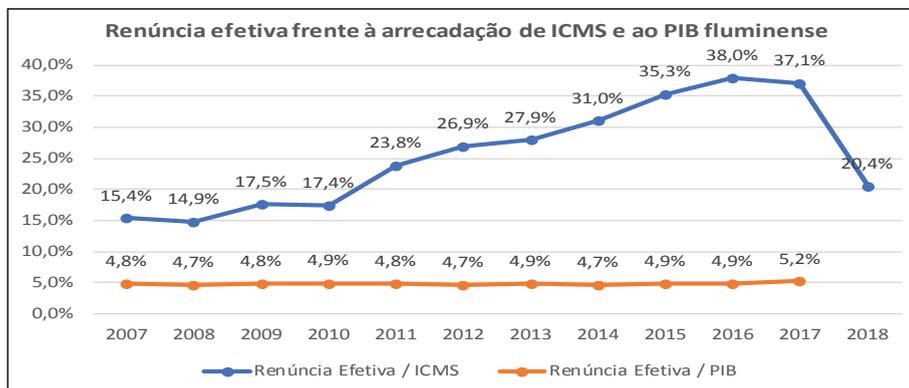
Fonte: DUB-ICMS (via TCE/RJ).

Para tentar sanar o déficit<sup>27</sup>, em novembro de 2016, o governo do Estado anunciou uma série de medidas de contenção de despesas que recaíram basicamente sobre o custeio de bens e serviços públicos, entre elas a suspensão de reajustes salariais, o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária, o desconto de 30% dos vencimentos de inativos, o corte de gratificações, o fim de programas sociais e a extinção de órgãos públicos<sup>28</sup>. A mesma austeridade, no entanto, não se observou na gestão das receitas tributárias. O crescente volume de recursos de desonerações fiscais em prol da iniciativa privada continuou a aumentar sem que houvesse qualquer demonstração sobre a eficiência do gasto tributário. No auge da crise financeira, os incentivos fiscais chegaram ao maior volume histórico, representando 38% de renúncia da maior receita do Estado: o imposto sobre circulação de bens e serviços – ICMS<sup>29</sup>. Em comparação com o PIB estadual, seu crescimento avançou mais de 5%.

27 Em resposta a essa crise fiscal, o estado do Rio de Janeiro decretou e reconheceu o “estado de calamidade pública” no âmbito da administração financeira fluminense, por meio do Decreto Estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e da Lei Estadual nº 7.483, de 8 de novembro de 2016, na medida em que os esforços de reprogramação financeira empreendidos não foram suficientes para a manutenção da solvência do governo.

28 G1. Governo do Rio anuncia pacote de medidas para combater crise. 04.11.2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/11/governo-do-rio-anuncia-pacote-de-medidas-para-combater-crise.html>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

29 Segundo informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro (<<http://www.transparencia.rj.gov.br>>), atualmente a receita de ICMS corresponde a 66% da receita total do Estado.

**FIGURA 2: RENÚNCIA EFETIVA FRENTE À ARRECAÇÃO DE ICMS E AO PIB FLUMINENSE:**

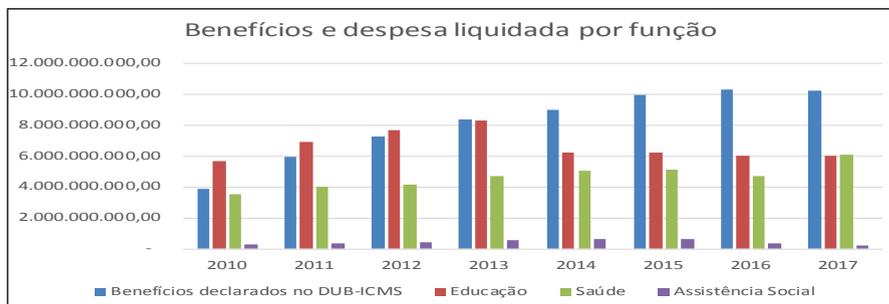
Fonte: CEPERJ E TCE/RJ.

A opção do Estado, nesse período, consistiu em manter as ações de fomento mesmo com insuficiência de recursos para cumprir suas obrigações constitucionais de mínimo de investimentos em saúde e educação. Conforme apontou o TCE/RJ<sup>30</sup>, quando da análise das contas de governo nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, o Estado do Rio de Janeiro descumpriu o determinado no art. 198, § 3º, da CF/1988 c/c art. 6º da LC 141/2012, deixando de investir o mínimo de 12% da receita tributária no custeio da saúde pública<sup>31</sup>. A irregularidade também se repetiu na área da educação, já que, nos exercícios de 2017 e 2018, o investimento não atingiu o mínimo legal de 25%<sup>32</sup>. Aliás, houve considerável desinvestimento em política pública de educação, já que, de 2013 para 2014, a despesa liquidada foi reduzida em mais de 25%, passando de R\$ 8.260.684.635,00 para R\$ 6.243.672.651,00, patamar em que se manteve até 2017.

30 Processos TCE nºs 101.576-6/17, 113.304-9/18 e 101.949-1/19.

31 Conforme consta da análise de contas do exercício de 2018 (Processo TCE nº 101.949-1/19), na área da saúde, investiu-se 10,42% da receita em 2016, 6,03% em 2017 e 5,56% em 2018. São percentuais abaixo do mínimo constitucional de 12%.

32 Em 2017, conforme consta no Processo TCE nº 101.949-1/19, o custeio de ações com educação atingiu o percentual de 24,38% e, em 2018, 24,82%.

**FIGURA 3: BENEFÍCIO E DESPESA LIQUIDADADA POR FUNÇÃO:**

Fonte: Processo TCE nº 113.304-9/18.

Por outro lado, nenhuma redução houve na concessão de incentivos fiscais. Ao contrário, percebeu-se um aumento de quase 20% após 2013, quando a renúncia de receita saltou de R\$ 8.346.857.492,00 para R\$ 10.214.776.894,00 em 2017, embora o Estado já estivesse em estado de calamidade financeira. A expansão das ações de fomento foi questionada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro na Ação Civil Pública nº 0334903-24.2016.8.19.0001 proposta em face do Estado. Além de apontar os vícios de constitucionalidade e legalidade na concessão de incentivos tributários, o órgão ministerial apresentou elementos no sentido de que, a despeito da aguda crise econômica e do severo déficit fiscal que atingia as contas públicas, o Estado, violando os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>33</sup>, ampliou essa forma de renúncia de receita, ao mesmo tempo em que contingenciou despesas nos quatro maiores campos de atuação dos direitos fundamentais, quais sejam: saúde, educação, assistência social e segurança pública<sup>34</sup>.

Ao analisar os dados expostos na ação, o juízo<sup>35</sup> reconheceu, em sede liminar e no mérito, a violação ao princípio da proporcionalidade nos crescentes gastos tributários e a consequente proteção deficiente de direitos fundamentais, julgando a ação parcialmente procedente para determinar ao Estado que: (i) se abstenha de conceder ou ampliar benefícios tributários

33 Os requisitos estão dispostos no art. 14 da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), publicada em 4 de maio de 2000.

34 Consta da ação, por exemplo, o contingenciamento de créditos destinados a programas básicos e essenciais, como "assistência hospitalar móvel de urgência, leito de UTI, compra de medicamentos básicos, oferta de transporte escolar, atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, proteção à criança e adolescente em situação de vulnerabilidade social, formação de policiais", entre outros.

35 Ação foi julgada em primeiro grau pela 3ª Vara de Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro. Sentença prolatada no dia 24.10.2019 e sujeita a reexame necessário.

sem a prévia e específica mensuração do impacto econômico-financeiro da medida; (ii) revise todos os benefícios fiscais em vigor que não tenham observado os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal ou os critérios da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nesse mesmo sentido, a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao regime de recuperação fiscal<sup>36</sup>, previsto na Lei Complementar nº 159/2017, contribuiu para limitar a tendência vertiginosa da expansão dos incentivos fiscais, tendo em vista que, dentre outras obrigações, foi estabelecida a meta de redução do gasto tributário em no mínimo 10% ao ano e a proibição de concessão, ampliação ou renovação de incentivos tributários sem a chancela do Confaz.

### 3.2 AMPLA DISCRICIONARIEDADE NA CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

A expansão relatada no item anterior foi proporcionada pela criação de diversos tratamentos tributários diferenciados que aumentaram a complexidade e a opacidade do sistema tributário estadual. Desde 2004, foram editados ao menos 233 atos normativos<sup>37</sup> estabelecendo regimes de exceção às regras tributárias, sendo que, desse total, 177 foram criados por decreto do governador e apenas 56 por meio de processo legislativo. Tantos regimes de exceção ao sistema tributário regular, conforme demonstrado por Yaron Zelekha e Eyal Sharabi, incrementam consideravelmente sua complexidade, fragilizam sua coerência interna e, conseqüentemente, a pressão dos setores econômicos sobre os agentes políticos e vice-versa. Esse procedimento, aliás, foi incrementado a partir da Lei Estadual nº 4.321/2004<sup>38</sup>, que autorizou o Poder Executivo a conceder, por prazos determinados, incentivos fiscais às empresas fluminenses com o objetivo de proporcionar o crescimento econômico e garantir a competitividade do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de uma autorização genérica ao Governador do Estado para, por meio de decretos, criar programas de fomento para empresas de determinados setores produtivos.

---

36 O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar nº 159/2017, foi criado para fornecer instrumentos para o ajuste de contas de Estados com grave desequilíbrio financeiro, o que ocorre quando (i) a receita corrente líquida (RCL) anual do Estado é menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício; (ii) o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações seja igual ou maior que 70% da RCL; e (iii) o valor total de obrigações seja superior às disponibilidades de caixa. O Rio de Janeiro foi o primeiro Estado a aderir ao RRF, pois reunia esses três requisitos.

37 Conforme tratamentos tributários especiais elencados no Decreto nº 46.378, de 27 de julho de 2018, que reinstituíu os benefícios fiscais conforme Convênio Confaz nº 190/17.

38 A Lei nº 4.321/2004 foi revogada pela Lei Estadual nº 7.495/2016 e posteriormente teve a vigência restaurada pela Lei Estadual nº 7.657/2017.

A partir de então, conforme demonstrado na figura 1, deu-se início a uma grande ampliação da política estadual de fomento, sendo certo que todo o processo de tomada de decisão se concentrava, na grande maioria dos casos, no Poder Executivo, sob o comando praticamente exclusivo do Governador do Estado. Tal procedimento, no entanto, contraria a sistemática estabelecida na Constituição Federal de 1988, na qual normas tributárias que resultam em renúncia de ICMS devem ser criadas por lei e aprovadas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz (arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, *g*, ambos da CF). Nesse aspecto, o Supremo Tribunal Federal tem decidido pela inconstitucionalidade de leis estaduais que delegam ao governador competência genérica para criação de programas de incentivo tributário, considerando que tais leis promovem a guerra fiscal e trazem impactos negativos ao equilíbrio das finanças públicas dos entes estaduais<sup>39</sup>.

Não obstante, a partir da Lei nº 4.321/2004, estabeleceu-se, no Estado do Rio de Janeiro, um simplificado fluxo de procedimento para a criação de tratamentos tributários diferenciados ou enquadramento de empresas interessadas em programas já existentes<sup>40</sup>.

**FIGURA 4: FLUXO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS<sup>41</sup>:**



Fonte: Elaboração própria.

39 Nesses termos, ver ADIn 3936/PR.

40 O fluxograma completo foi anexado ao Processo TCE nº 108773-3/2016, em 09.12.2016. Disponível em: <[www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br)>. Acesso em: 17 dez. 2019.

41 Segundo Decreto nº 34.784/2004, a CPPDE é composta exclusivamente por Secretaria de Estado, cargos políticos de livre nomeação do governador.

A constitucionalidade e a legalidade dessa prática, no entanto, foram bastante questionadas pelo Ministério Público estadual, na referida ação civil pública, bem como pelo Tribunal de Contas, após a realização de auditorias externas nos órgãos com atribuição para concessão e controle dos benefícios fiscais, em especial nos Processos TCE/RJ nºs 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 100.514-5/19<sup>42</sup>. Um dos principais pontos ressaltados pelos órgãos de controle é a deficiência da motivação nas ações de fomento. Além de não estarem previstos, de forma clara e objetiva, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º, § 2º, da LRF) e na Lei Orçamentária Anual (art. 5º, II, da LRF), os incentivos tributários não são precedidos de estudo de impacto orçamentário-financeiro, como também não foram realizadas análises econômicas isentas sobre os objetivos e as metas dos tratamentos tributários de exceção, criados a partir de ato do governador. Nas apurações realizadas, verificou-se que a decisão sobre criação de incentivos tributários ou o enquadramento dos beneficiários se fundamentava no próprio conteúdo formulado pelos requerentes, sem haver a necessária conferência pela Administração Pública.

Some-se a isso o contexto probatório de ações, cíveis e criminais, propostas pelo MPRJ e MPF, no qual foram apresentados elementos refletindo atos de improbidade administrativa e crimes de corrupção decorrentes da edição de decretos estaduais que direcionaram vantagens fiscais às principais doadoras de recursos eleitorais ao partido do governador<sup>43</sup>. Segundo as ações, tais decretos não teriam tido trâmite acelerado ou mesmo embasamento técnico.

Na denúncia da “Operação Ponto Final” oferecida pelo MPF, por exemplo, constam diversos elementos que demonstram o enriquecimento ilícito do então governador, ao obter propinas do setor de transporte após a concessão ilegal de incentivos fiscais incidentes sobre referidas atividades. Entre eles, estão o Decreto nº 43.167/2011, que alterou, em benefício do setor, a metodologia de ressarcimento do ICMS incidente sobre o óleo diesel; o Decreto nº 44.550/2014, que concedeu 100% de redução da base

---

42 Não obstante os vícios de constitucionalidade, o Conselho Nacional de Política Fazendária, por meio do Convênio ICMS nº 190/2017, permitiu a remissão dos créditos tributários decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, relativos ao ICMS, instituídos, por legislação estadual ou distrital publicada até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como a reinstituição dessas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, observado o contido na Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.

43 Entre as ações mencionadas: Operação Ponto Final – Processo Penal nº 0505915-08.2017.4.02.5101; Ação Civil Pública nº 0319490-97.2018.8.19.0001 e nº 0075730-48.2019.8.19.0001.

de cálculo do ICMS sobre a prestação de serviço de transporte coletivo por ônibus; e o mencionado Decreto nº 44.568/2014, que concedeu isenção de 50% no IPVA de ônibus e micro-ônibus. Atos de ofício, praticados no âmbito de uma organização criminosa formada por agentes políticos e empresários do setor, que geraram, segundo a denúncia, propinas de cerca de 145 milhões de reais ao então governador.

Já na Ação Civil Pública nº 0319490-97.2018.8.19.0001<sup>44</sup>, o MPRJ apresentou elementos no sentido de que determinadas ações de fomento foram praticadas para ganhos privados, já que as autoridades competentes concederam incentivos tributários, sem atender aos requisitos legais, para beneficiar determinadas empresas em troca de vultosas propinas que foram dissimuladas em doações eleitorais. Some-se a isso a constatação do Tribunal de Contas sobre o fluxo dos benefícios, no sentido de que os incentivos decorrentes de decisão do governador foram instituídos a partir da demanda dos agentes econômicos, o que acaba por favorecer os setores mais organizados, mais fortes ou mais próximos do poder político, ao invés de corresponder a uma estratégia de desenvolvimento estatal. A ampla discricionariedade do governador, sem dúvidas, representou um fator relevante para favorecer essas práticas.

### 3.3 FALHAS NO CONTROLE INTERNO DOS RESULTADOS E CONTRAPARTIDAS DO INCENTIVO

Uma das formas de reduzir a atuação indevida de agentes políticos é estabelecer procedimentos rigorosos de controle interno que assegurem o alcance de seus objetivos e a eficiência do gasto tributário. No Estado do Rio de Janeiro, no entanto, essas boas práticas de governança não foram observadas, havendo inúmeras falhas de controle interno já apuradas pelos órgãos de controle. De forma geral, foi identificada a inexistência de um órgão central, com adequada capacidade institucional, para realizar o controle e o acompanhamento dos incentivos tributários concedidos. Essas atribuições de supervisão e controle eram divididas entre as Secretarias de Fazenda e

---

44 Ação civil pública, em curso na 15ª Vara Cível da Fazenda Pública do Rio de Janeiro, proposta em face de agentes políticos pela prática de atos de improbidade administrativa consistente em utilizar, com desvio de finalidade e abuso de poder político e econômico, ações de fomento à atividade econômica por meio da concessão de incentivos fiscais e financeiros, visando a beneficiar indevidamente determinadas sociedades empresariais, em troca de vultosas propinas que foram dissimuladas em doações eleitorais destinadas à campanha majoritária para governador e algumas campanhas proporcionais do grupo político ligado ao então Chefe do Poder Executivo local. Liminar de bloqueio de bens foi concedida, mas ainda não há sentença judicial. TJRJ. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaProc.do?v=2&FLAGNOME=&back=1&tipoConsulta=publica&numProcesso=2018.001.268125-5>>. Acesso em: 6 jan. 2020.

Desenvolvimento Econômico, a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro – Codin e a Agência Estadual de Fomento – Agerio, de modo não sistematizado e não coordenado, não permitindo uma visão macro da situação.

Além disso, os dados fiscais necessários para a fiscalização somente são acessados pela Secretaria de Fazenda, tornando extremamente passiva a atuação dos outros órgãos, na medida em que exercem suas funções a partir das informações encaminhadas pelos próprios beneficiados. Essa é uma das razões apontadas pelo TCE/RJ<sup>45</sup> para constatar omissão do Poder Público na cobrança do cumprimento das contrapartidas assumidas pelos agentes fomentados.

Como consequência da ausência de procedimentos e metodologias adequadas de governança, verificou-se a fruição indevida de benefícios fiscais por empresas que não preenchiam as condições de enquadramento ou cumpriram suas contrapartidas. Como exemplo, vale citar o caso debatido na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, durante a CPI da Crise Fiscal realizada em 2019<sup>46</sup>, de uma determinada empresa que, beneficiada com incentivo financeiro, havia se comprometido a gerar 1700 empregos novos e, ao longo do tempo, descumpriu a meta e ainda demitiu 2.200 funcionários. Até aquele momento, não tinha sido cancelado o benefício ou aplicada qualquer sanção. Foi identificado também que os órgãos responsáveis pela gestão dos benefícios fiscais não realizavam as necessárias avaliações de resultado a fim de medir os impactos, positivos ou negativos, decorrentes das ações de fomento. Dessa forma, as decisões sobre manutenção, cancelamento ou ampliação dos incentivos fiscais que foram concedidos não estavam respaldadas por critérios técnicos.

Com essas constatações, o Poder Judiciário, na Ação Civil Pública nº 0334903-24.2016.8.19.0001, determinou a revisão de todos os incentivos fiscais concedidos sem amparo na legislação vigente. No mesmo sentido é a determinação do TCE/RJ<sup>47</sup>, que tem acompanhado as mudanças na

---

45 Processos TCE nº 108.773-3/16, nº 105.661-5/17 e nº 100.514-5/19.

46 A Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada pela Resolução nº 01/2019 da ALERJ com o objetivo de identificar as origens e consequências da crise fiscal enfrentada pelo estado do Rio de Janeiro e os atos irregulares que possam ter sido cometidos por gestores públicos. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Relatório Final da CPI da Crise Fiscal, p. 273. In: PAULO, Luiz. Relatório Final da CPI da Crise Fiscal. 30.09.2019. Disponível em: <<https://www.luizpaulo.com.br/relatorio-da-cpi-da-crise-fiscal/>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

47 Processo TCE nº 108.773-3/16.

gestão dos incentivos tributários por meio do Sistema de Governança dos Incentivos Tributários – SISGIFT. Na decisão plenária, em fevereiro de 2019, foi requisitada, entre outras ações, a “reavaliação qualitativa de todos os benefícios fiscais, mormente quanto ao atingimento do fim esperado, sob o prisma de sua continuidade, reformulação ou revogação”. Reforçando a necessidade de revisão, o Poder Legislativo emitiu uma série de recomendações ao Executivo, no relatório final da CPI, para aprimorar a governança na concessão e no controle dos referidos benefícios<sup>48</sup>.

Buscando endereçar parcialmente os problemas diagnosticados, foi editada a Lei Estadual nº 8.445, de 3 de julho de 2019, dispondo sobre a exigência de metas fiscais orçamentárias anuais de desempenho para a avaliação dos programas de incentivos fiscais e financeiros fiscais, a qual estabelece indicadores para medição dos resultados, entre eles: (i) incremento na arrecadação estadual; (ii) geração de novos postos de empregos diretos e indiretos; (iii) regularidade tributária; (iv) sustentabilidade ambiental; (v) investimento em modernização tecnológica; (vi) competitividade do setor em relação a outros Estados.

Referido ato normativo define a Secretaria Estadual de Fazenda como o órgão central para regular e fiscalizar os incentivos tributários. Não obstante o avanço legislativo e a atuação dos órgãos de controle, não foram localizados relatórios ou obtidos dados sobre a revisão dos benefícios ou o cumprimento das determinações/recomendações expedidas por estas instituições.

### 3.4 FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS

A transparência é componente essencial para o controle de decisões tomadas no âmbito da Administração Pública, uma vez que revela a motivação dos atos, os objetivos perseguidos, a metodologia empregada, bem como os custos e benefícios das regulações adotadas. Conforme apontado no estudo do FMI, a transparência fiscal contribui para a integridade das

---

48 Entre as recomendações expedidas, estão: simplificar a legislação tributária; produzir arcabouço legislativo com definição dos procedimentos de análise e das competências para os processos de enquadramento de contribuintes em benefícios fiscais, centralizando a maior parte da análise em órgãos centrais da administração; critérios para a concessão e controle dos benefícios, entre outros. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Relatório Final da CPI da Crise Fiscal, p. 490/493. In: PAULO, Luiz. Relatório Final da CPI da Crise Fiscal. 30.09.2019. Disponível em: <<https://www.luizpaulo.com.br/relatorio-da-cpi-da-crise-fiscal/>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

ações públicas, conferindo aos interessados informações relevantes sobre a gestão da receita e despesa públicas.

No caso em análise, as falhas mencionadas nos processos de concessão e controle dos incentivos fiscais, por si só, já tornam opacas as ações de fomento empreendidas no Estado do Rio de Janeiro, já que a indefinição de critérios e a ausência de fiscalização não permitem que sejam observados os benefícios obtidos pela sociedade a partir do gasto tributário, tampouco a probidade das relações que se estabelecem entre o Poder Público e os agentes fomentados.

Em análises específicas, realizadas no bojo do Processo nº 108.773-3/17, o TCE identificou que o Estado criou e concedeu incentivos tributários, semelhantes ao benefício de redução de desigualdades regionais, para determinada empresa que não se situava nas regiões definidas em lei<sup>49</sup>, causando reconhecido impacto na concorrência<sup>50</sup>, que, todavia, não foi mensurado. As razões para tal exceção não foram localizadas<sup>51</sup>. De fato, em que pese se tratar de renúncia de receita pública, ou seja, um verdadeiro gasto tributário, as ações de fomento não recebem o mesmo controle e publicidade da despesa pública. Ao contrário, alegam as autoridades que tais dados estão protegidos pelo sigilo fiscal. Por essa razão, não são divulgadas as empresas beneficiadas, a motivação ou o objetivo dos incentivos conferidos, os valores fruídos, as contrapartidas acordadas e sequer o montante total de renúncia efetiva a cada exercício financeiro. Em consulta ao Portal da Transparência Fiscal do Estado, verifica-se que são publicados dados globais da arrecadação da receita, mas nada sobre a renúncia.

A forma sigilosa de gerir os incentivos fiscais, no entanto, não é decorrência de normas constitucionais, mas de decisões políticas dos gestores estaduais. Basta uma rápida consulta ao Portal da Transparência do Espírito Santo, estado vizinho submetido ao mesmo sistema normativo, para veri-

---

49 As regiões incluídas no Tratamento Tributário Especial estão definidas no art. 2º da Lei nº 6.979/2015.

50 Não obstante o levantamento da concorrência, não foi realizada análise de impacto nas empresas que para fruir de tratamento tributário semelhantes se instalaram em Município com pouca atratividade logística e econômica.

51 Segundo consignado pelo auditor de contas: “Algumas questões não foram esclarecidas pela CPPDE na sua deliberação. Aliás, não está demonstrado na ata nenhuma avaliação, mas apenas aprovação. Não se sabe pela ‘ata’ em que consistiram os debates que antecederam a aprovação. Porém pelas notícias publicadas verifica-se que havia uma negociação de três anos ocorrendo”. Saliente-se, ainda, que o conteúdo das atas das reuniões da CPPDE não é publicado pelos gestores estaduais. Processo nº 108.773-3/17, fls. 28/30.

ficar que lá são compartilhadas informações mínimas sobre a política de fomento, expondo dados sobre os agentes beneficiados e as respectivas normas de enquadramento. Tal prática, ainda que não seja a ideal, melhora o controle social e reduz os riscos de concorrência desleal entre as empresas. Ao final, a transparência e o controle contribuirão para o efetivo alcance dos objetivos do fomento. Sem tais aspectos de governança, os riscos de desvios são evidentes.

## CONCLUSÃO

A concessão de incentivos tributários constitui importante forma de intervenção do Estado sobre a econômica com o intuito de buscar a cooperação dos particulares na concretização de finalidades públicas. No entanto, por ser executada por meio de renúncia de receitas públicas, essas ações trazem riscos que devem ser controlados, sob pena de tornar o incentivo ineficiente e, além disso, meio ilegítimo para a satisfação de interesses privados, quer sejam dos agentes beneficiados, quer dos agentes políticos. Nesse sentido, pesquisas já realizadas em outros países apontaram quatro indicadores que correlacionam incentivos tributários com atos de corrupção: 1) expansão da política de fomento; 2) ampla discricionariedade dos atos de concessão; 3) falhas no controle interno dos processos de integridade e monitoramento; e 4) falta de transparência.

Ao analisar a política de fomento do Estado do Rio de Janeiro, foi possível verificar a presença de todos os indicadores de ausência de governança que demonstram sua suscetibilidade aos riscos de desvio e corrupção. As apurações realizadas por órgãos externos – Poderes Legislativo e Judiciário, MPRJ, MPF e TCE/RJ – expõem a fragilidade das decisões e dos procedimentos sobre concessão e controle de incentivos tributários, demonstrando a ausência de metodologias consolidadas que assegurem a correta e eficiente aplicação das receitas renunciadas.

O colapso das contas públicas inaugurou um processo de mudança, com o diagnóstico das falhas existentes e diversas determinações a serem cumpridas pelo Executivo. Em paralelo, foram observados alguns avanços legislativos, como a Lei Estadual nº 8.445, de 3 de julho de 2019, dispondo sobre a exigência de metas fiscais e a avaliação dos programas de incentivos fiscais e financeiros fiscais. No entanto, dada a importância dessas ações e o grave déficit das contas públicas, chama atenção a lentidão na implementação das medidas de governança, especialmente a transparência da atuação

do Poder Público, já que, até o momento, as ações de fomento ou mesmo a avaliação dos seus resultados não foram publicadas para a sociedade.

Embora o Regime de Recuperação Fiscal tenha colocado freio na expansão dos incentivos tributários e na ampla discricionariedade do Chefe do Executivo, não há notícias (i) da efetiva revisão dos benefícios irregularmente concedidos, conforme determinaram o Judiciário, a ALERJ e o TCE, (ii) do monitoramento das contrapartidas dos beneficiados e (iii) da necessária avaliação dos resultados obtidos e da necessidade de manutenção dos incentivos já concedidos. Por conta disso, ainda persistem os riscos de potenciais impactos negativos, dado que as condições estruturais ainda estão presentes. Saliente-se que, mesmo em cenário de guerra fiscal, as boas práticas de governança não podem ser negligenciadas, sob pena de esvaziar os cofres públicos, prejudicar a concorrência e, ainda, dar ensejo a mera satisfação de interesses privados.

Os incentivos fiscais somente alcançarão seus objetivos constitucionais quando estiverem inseridos em uma política pública de desenvolvimento socioeconômico, devidamente planejada, capaz de demonstrar, com análise técnica, a necessidade, adequação e proporcionalidade do gasto tributário frente à realidade das receitas estaduais e aos objetivos perseguidos. Além disso, é imprescindível o fortalecimento da governança com a implementação de medidas que controlem e avaliem os resultados.

## REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. Financiamento eleitoral no Brasil. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coord.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. In: NUNES JR., Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (Coord. de Tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/150/edicao-1/financiamento-eleitoral-no-brasil>>. Acesso em: 2 maio 2020.
- AXARLOGLOU, Kostas. What attracts foreign direct investment inflows in the United States? *The International Trade Journal*, v. XIX, n. 3, p. 285-308, 2005.
- BLOMSTROM, M.; KOKKO, A. The economics of foreign direct investment incentives, *NBER Working Paper*, n. 9489, 2003.
- BOMFIM, Gilson Pacheco. *Incentivos tributários: conceituação, limites e controle*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BORA, B. Investment distortions and the international policy architecture. *World Trade Organization Working Paper*, Geneva, 2002. In: Tax incentives and corruption: evidence and policy implications, *International Journal of Economic Sciences*, v. 1, n. 2, 2012. Disponível em: <[https://www.iises.net/download/Soubory/soubory-puvodni/pp138-159\\_ijoes\\_2012V1N2.pdf](https://www.iises.net/download/Soubory/soubory-puvodni/pp138-159_ijoes_2012V1N2.pdf)>. Acesso em: 2 maio 2020.

DAUDE, Christian; GUTIÉRREZ, Hamlet; MELGUIZO, Àngel. “Doctoring the ball”: the political economy of tax incentives for investment in the Dominican Republic. *OECD Development Centre*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/WP322AE.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2020.

GAO. Tax expenditures: background and evaluation criteria and questions. 08.01.2013. Disponível em: <<https://www.gao.gov/products/GAO-13-167SP>>. Acesso em: 2 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Tax expenditures deserve more scrutiny. 07.06.1994. Disponível em: <<https://www.gao.gov/products/GAO/GGD/AIMD-94-122>>. Acesso em: 4 maio 2020.

GUTIÉRREZ, Hamlet; MELGUIZO, Àngel: “Doctoring the ball”: the political economy of tax incentives for investment in the Dominican Republic.

HOFFMANN, Herwig C. H.; MICHEAU, Claire. *State Aid Law of The European Union*. Oxford University Press.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Fiscal Monitor: Curbing Corruption. April 2019. Washington, DC. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019>>. Acesso em: 12 maio 2020.

KEEN, M. (2001). Preferential regimes can make tax competition less harmful. *National Tax Journal*, v. 54, n. 4, p. 757-62. In: DAUDE, Christian; GUTIÉRREZ, Hamlet; MELGUIZO, Àngel. “Doctoring the ball”: the political economy of tax incentives for investment in the Dominican Republic. *OECD Development Centre*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/countries/dominicanrepublic/WP322AE.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2020.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *O novo estado regulador no Brasil: eficiência e legitimidade*. São Paulo: Singular, 2006.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MELLO, Célia Cunha. *O fomento da Administração Pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MENDONÇA, José Vicente. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOCCIA, Maria Hermínia P. S. *Parâmetros para a utilização do fomento público econômico: empréstimos pelo BNDES em condições favoráveis*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MORISSET J.; PIRNIA N. How tax policy and incentives affect foreign direct investment: a review. In: *Using tax incentives to compete for foreign investment: are they worth the cost?* World Bank, *Working Paper*, n. 2509, Washington, 1999.

OECD. Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption, 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Tax expenditures in OECD countries, OECD Publishing, Paris; OECD, Citizens-State Relations: Improving Governance through Tax Reform, OECD Publishing, Paris; OECD, “Fiscal policy for development in the Dominican Republic”, *Making Development Happen Series*, No. 2, OECD, Paris.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government – causes, consequences, and reform. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999; LI, Q. Democracy, autocracy, and tax incentives to foreign direct investors: a crossnational analysis. *Journal of Politics*, v. 68, n. 1, p. 62-74, 2006; ADES, A., and DI TELLA R. National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic, *Economic Journal*, n. 107, p. 1023-1042, 1997.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, p. 417/429, maio/ago. 2014.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

WELLS, L.; MORISSET, J. Using tax incentives to compete for foreign investment: are they worth the cost? *Foreign Investment Advisory Service*, World Bank, 2001.

ZEE H.; STOTSKY J.; LEY E. Tax incentives for business investment: a primer for tax policy makers in developing countries, *World Development*, v. 30, n. 9, p. 1497-1516, 2002.

ZELEKHA, Yaron; SHARABI, Eyal. Tax incentives and corruption: evidence and policy implications. *International Journal of Economic Sciences*, v. 1, n. 2, 2012. Disponível em: <[https://www.iises.net/download/Soubory/soubory-puvodni/pp138-159\\_ijoes\\_2012V1N2.pdf](https://www.iises.net/download/Soubory/soubory-puvodni/pp138-159_ijoes_2012V1N2.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2020.

**Sobre o autor e a autora:**

**Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo** | *E-mail:* carlos.ragazzo@fgv.br

Professor Adjunto e Membro do Corpo Permanente do Mestrado da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Mestre em Direito da Concorrência e Regulação de Mercados (LL.M) pela New York University School of Law (NYU). Mestre em Direito Civil. Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-Doutor em Direito da Concorrência e Política Regulatória pela University of California at Berkeley (UCB).

**Karine Susan Gomes Cuesta** | *E-mail:* karinesusan@gmail.com

Mestre em Direito da Regulação pela Fundação Getúlio Vargas.

Data de submissão: 4 de fevereiro de 2020.

Data do aceite: 20 de maio de 2020.