



# CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS PELO ERJ: uma análise das deficiências de controle a partir das auditorias realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ\*

\* Parte do presente artigo foi incluído na análise das Contas de Governo do ERJ referente ao exercício de 2020 (Processo TCE-RJ nº 101.104-0/21), em virtude da importância do tema e seus impactos nas finanças estaduais.

**Jeferson Luís Terroso Correa**

Graduado em Ciências Contábeis pela UFF

Coordenador-Geral da Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ

**Nina Quintanilha Araújo**

Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pela UFRJ

Analista de Controle Externo do TCE-RJ

**Resumo:** O artigo destaca as principais deficiências de controle da política de concessão de benefícios fiscais do ERJ, a partir da consolidação dos achados das auditorias mais recentes realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ. As auditorias demonstram que há uma falta de controle estrutural, uma vez que as falhas perpassam várias gestões e setores das diferentes secretarias envolvidas na concessão e monitoramento dos benefícios fiscais, além de apresentar graves falhas de concepção, operacionalização e apuração de resultados. Em um cenário de deterioração das finanças estaduais, a discussão sobre a continuidade dessas políticas de incentivo, seu custo e retorno para a sociedade, adquire ainda mais importância, em especial diante da ausência de dados concretos e da constatação de que são desvinculadas de uma diretriz de política de desenvolvimento setorial ou regional que as justifique, destacando-se ainda que o ERJ, desde 2017, está submetido às regras do Regime de Recuperação Fiscal, tendo que adotar medidas para aumentar receitas e reduzir despesas, com impactos severos sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população.

**Palavras-chave:** Benefícios Fiscais; Renúncia de Receita; Estado do Rio de Janeiro; Regime de Recuperação Fiscal; Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Abstract:** The article highlights the main control deficiencies in the ERJ's policy of granting tax benefits, based on the consolidation of the findings of the most recent audits carried out by the TCE-RJ Revenue Control Coordination. The audits demonstrate that there is a lack of structural control, since the failures permeate various administrations and sectors of the different departments involved in the granting and monitoring of tax benefits, in addition to presenting serious flaws in the design, operation and calculation of results. In a scenario of deterioration of state finances, the discussion about the continuity of these incentive policies, their cost and return to society, acquires even more importance, especially in the absence of concrete data and the finding that they are disconnected from a guideline. sectoral or regional development policy that justifies them, highlighting that the ERJ, since 2017, has been subject to the rules of the Tax Recovery Regime, having to adopt measures to increase revenues and reduce expenses, with severe impacts on the quantity and quality of public services provided to the population.

**Keywords:** Tax benefits; Revenue Waiver; Rio de Janeiro State; Tax Recovery Regime; Fiscal Responsibility Law.

## INTRODUÇÃO

Um maior controle da receita pública vem sendo crescentemente reconhecido e demandado pela sociedade, principalmente após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), importante marco legal que alçou a receita ao mesmo patamar de importância da despesa, tornando a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos entes da Federação requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

O estabelecimento de condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita pela LRF objetiva evitar excessos no uso desta política e seus efeitos negativos sobre a arrecadação pública, e por isso determina que a renúncia tenha seu impacto evidenciado, tanto na concessão do benefício fiscal de natureza tributária, nas hipóteses previstas no seu artigo 14, quanto, anualmente, no Anexo de Metas Fiscais que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do seu artigo 4º, inciso V.

Uma gestão pública responsável pressupõe que o universo de todas as receitas de competência dos entes governamentais - inclusive as não arrecadadas em razão das exceções ao sistema tributário - sejam controladas e computadas.

Assim, é necessário que haja controle das políticas públicas de concessão de benefícios fiscais, tanto para assegurar o equilíbrio fiscal e a transparência, quanto para possibilitar a avaliação da legalidade e dos resultados socioeconômicos alcançados.

Em decorrência da importância que a gestão da receita passou a ter na administração fiscal, a Lei Estadual nº 4.230/03 possibilitou a criação de uma estrutura no TCE-RJ com o objetivo exclusivo de exercer o acompanhamento da receita do estado e dos municípios fluminenses, em cumprimento às recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pela Alerj em 2003, para investigar atos de corrupção na então Secretaria Estadual de Fazenda, a chamada "CPI do Propinoduto".

A Coordenadoria de Controle da Receita (CCR) já realizou 11 (onze) auditorias tendo como escopo exclusivamente o tema benefícios fiscais<sup>1</sup>. Os relatórios de auditoria são minuciosos na descrição das defici-

ências de gestão e de controle da política de concessão de benefícios fiscais do governo do estado do Rio de Janeiro. Além de fornecerem um diagnóstico das falhas verificadas, também apontam providências para minimizar as deficiências encontradas.

As auditorias realizadas demonstram que há uma falta de controle estrutural, uma vez que as falhas perpassam várias gestões e setores das diferentes secretarias envolvidas na concessão e monitoramento dos benefícios fiscais, além de apresentar graves falhas de concepção, operacionalização e apuração de resultados.

Existe uma grande quantidade de benefícios fiscais em vigor; a legislação de concessão é complexa e abrange muitos tipos diferentes de benefícios; os processos de concessão não são uniformes e diferentes formas de concessão dificultam a padronização de entendimentos acerca da existência ou não de renúncia fiscal.

Dentre as falhas de controle identificadas, destacam-se a ausência de transparência do processo decisório de concessão de incentivos fiscais; a inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais; a fruição irregular de benefícios por empresas que deveriam ter sido desenquadradas por estarem em desconformidade com os requisitos de manutenção dos benefícios; e contratos de financiamento celebrados no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes) com cláusulas demasiado onerosas para o ERJ.

Essas falhas indicam que a falta de controle dos benefícios concedidos, tanto no que se refere aos impactos econômico-financeiros, quanto à geração de contrapartidas socioeconômicas, permanece sendo a realidade no ERJ nestes 16 anos de auditorias realizadas pela CCR, carecendo de sustentação a defesa desta política pública sem uma demonstração transparente dos critérios de concessão e dos resultados obtidos à custa de elevada renúncia de receita.

Entre 2007 e 2018, a renúncia efetiva da receita estadual atingiu R\$86 bilhões, representando 27% do ICMS arrecadado no período, chegando a atingir 38% em 2016, ano em que o estado decretou estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Renúncia efetiva x ICMS arrecadado (principal): 2007-2018

Exercícios	Renúncia efetiva (a)	ICMS arrecadado (b)	a/b
2007	2.379.929.955	15.485.610.647	15,37%
2008	2.633.011.485	17.692.405.930	14,88%
2009	3.266.245.274	18.619.452.202	17,54%
2010	3.852.381.642	22.100.629.616	17,43%
2011	5.908.244.882	24.808.160.105	23,82%
2012	7.243.643.549	26.918.029.550	26,91%
2013	8.587.084.378	30.748.259.744	27,93%
2014	9.720.131.867	31.324.978.013	31,03%
2015	11.339.905.497	32.096.011.190	35,33%
2016	11.823.796.691	31.148.459.317	37,96%
2017	12.022.098.649	32.362.495.899	37,15%
2018	7.313.452.971	35.836.058.091	20,41%
<b>Totais</b>	<b>86.089.926.840</b>	<b>319.140.550.304</b>	<b>26,98%</b>

Fonte: Prestação de Contas do Governo do ERJ de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19) a partir de dados fornecidos pela SEFAZ-RJ. Valores históricos.

Obs.: utilizou-se, para efeito de comparação, apenas o valor arrecadado referente ao principal do imposto, sendo desconsiderados os valores recolhidos referentes aos acréscimos legais (juros e multa).

De acordo com o Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2020 (Lei Estadual nº 8.485/19), o total estimado de benefícios tributários fruídos pelos contribuintes seria de R\$32,3 bilhões, sendo que R\$7,3 bilhões (23% do total) corresponderiam a uma efetiva renúncia de receita.<sup>2</sup> Considerando a receita tributária arrecadada em 2020 de R\$54,5 bilhões, a renúncia declarada correspondeu a 13,4% deste total. Com relação à receita total arrecadada de R\$81,9 bilhões, a renúncia alcançou 8,9%. Para o exercício de 2021, o Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei estadual nº 9.000/20) estimou uma renúncia efetiva de R\$7,6 bilhões.

Na prática, entretanto, a renúncia da receita estadual é ainda maior, uma vez que os montantes apresentados estão subavaliados em virtude de falhas no processo de apuração, conforme verificado nas auditorias realizadas. As auditorias constataram um incremento substancial de benefícios concedidos a partir da década de 2000, notadamente a partir de 2009, tendo sido admitidas

em programas de benefícios fiscais 1.716 empresas entre 1995 e 2016.

Observou-se também, em auditoria realizada em 2016 (Processo TCE-RJ nº 108.773-3/16), grande prazo estipulado para os beneficiários (até 25 anos), sendo quase metade dos benefícios concedidos entre 2011 e 2015 pelo prazo de 15 anos, aparecendo em terceiro lugar os benefícios com prazo indeterminado.

Em um cenário de deterioração das finanças estaduais, a discussão sobre a continuidade dessas políticas de incentivo, seu custo e retorno para a sociedade, adquire ainda mais importância, em especial diante da ausência de dados concretos e da constatação de que são desvinculadas de uma diretriz de política de desenvolvimento setorial ou regional que as justifique, destacando-se ainda que o ERJ, desde 2017, está submetido às regras do Regime de Recuperação Fiscal, tendo que adotar medidas para aumentar receitas e reduzir despesas, com impactos severos sobre a quan-

<sup>1</sup> Os relatórios das auditorias realizadas deram origem aos processos TCE-RJ nºs 113.936-1/06, 107.627-8/06, 106.494-8/09, 127.948-7/11, 113.423-3/14, 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 114.328-2/18, 100.514-5/19 e 101.753-5/20.

<sup>2</sup> Conforme Prestação de Contas do Governo do ERJ de 2020 (Processo TCE-RJ nº 101.104-0/21).

tidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Diante deste quadro, o presente artigo busca dar maior publicidade, alcance e repercussão às deficiências constatadas no exercício da fiscalização da renúncia da receita estadual realizada pelo TCE-RJ, permitindo maior controle social e consequentemente maior cobrança da sociedade com relação aos resultados da política de benefícios fiscais empreendida pelo governo fluminense.

## BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITA

A concessão de benefícios fiscais é um instrumento de política pública utilizada pela União, Estados e Municípios, com a finalidade de alcançar objetivos sociais ou econômicos, fomentar atividades ou regiões, mitigar desigualdades e incentivar determinados segmentos da economia. A aferição da efetividade desta política é, entretanto, tarefa complexa, que demanda contínuo acompanhamento dos seus impactos, para identificar se a renúncia de receita decorrente da ação governamental está gerando os efeitos pretendidos, de forma a avaliar o custo-benefício da sua manutenção ou revogação. Em termos conceituais, pode-se dizer que benefício fiscal é a denominação mais abrangente, que corresponderia ao gênero, ao passo que os benefícios financeiros, creditícios e tributários seriam espécies – ou seja, diferentes tipos de benefícios fiscais<sup>3</sup>.

Benefícios financeiros compreendem as subvenções (transferências correntes para cobrir despesas de custeio de entidades sociais ou empresas públicas) e os auxílios (transferências de capital destinadas a investimentos ou inversões financeiras para pessoas de direito público ou privado, sem fins lucrativos).

Benefícios creditícios tratam de operações oficiais de crédito destinadas a financiar o investimento ou a produção, com taxas de juros diferenciadas em comparação àquelas praticadas no mercado e dispensa de taxas de serviços, comissões e outros ônus de qualquer natureza.

Já os benefícios tributários correspondem a uma disposição especial à regra tributária geral, que propicia à parcela do universo dos contribuintes de certo tributo a redução do pagamento a que estariam normalmente sujeitos, mediante cumprimento de condições específicas. Na verdade, não existe uma única definição para be-

nefício tributário e várias expressões são utilizadas para o mesmo fenômeno, como “gasto tributário”, “incentivo tributário” e “renúncia de receita”. A Receita Federal do Brasil utiliza a expressão “gasto tributário” e o define como gastos indiretos do governo – já que comparáveis aos demais realizados, ainda que financiados por desonerações do sistema tributário e não por despesa orçamentária - visando atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte<sup>4</sup>.

Na medida em que são intercambiáveis, tanto a instituição de um benefício fiscal quanto a concessão de um subsídio direto ou a realização de uma despesa, por exemplo, constituem opção do gestor público e, portanto, devem ter tratamento semelhante no que se refere aos mecanismos de controle interno, externo e social. Quanto ao conceito de renúncia de receita, a Receita Federal do Brasil considera a concessão de incentivos que cumulativamente atenda aos seguintes critérios: redução da arrecadação potencial; aumento da disponibilidade econômica do contribuinte; e constituição, sob o aspecto jurídico, de uma exceção à norma que referencia o tributo ou que alcance, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes.

O art. 14 da LRF define os benefícios tributários que implicam em renúncia de receita e determina que devem estar acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao dispositivo na lei de diretrizes orçamentárias, além de prever que a renúncia deve estar considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita.

Esse dispositivo enumera várias modalidades de benefício tributário: anistia, remissão, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A especificidade da incidência do ICMS, a quantidade de dispositivos e a diversidade de formas dos benefícios fiscais em vigor no ERJ dificultam a identificação da renúncia efetiva e o seu controle, tanto pelo governo quanto pelos órgãos de controle externo, conforme será visto mais adiante.

<sup>3</sup> Conforme MADUREIRA (2007).

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Gasto Tributário: conceito e critérios de classificação. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf>.

## PRINCIPAIS DEFICIÊNCIAS DE CONTROLE VERIFICADAS NA POLÍTICA DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO ERJ

A seguir serão relatadas de forma resumida as principais deficiências de controle da política de concessão de benefícios fiscais do ERJ, a partir da consolidação dos achados das auditorias mais recentes realizadas pela CCR, entre 2014 e 2020<sup>5</sup>.

Além de fornecer um diagnóstico detalhado das falhas de controle verificadas, os relatórios de auditoria apontam providências a serem tomadas pela administração estadual para minimizar as deficiências encontradas. Em caso de identificação dos gestores pelas falhas apontadas, eles são chamados nos respectivos processos para apresentarem esclarecimentos, ficando sujeitos às eventuais penalizações devidas na apuração dos casos concretos.

## AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO PREVIAMENTE À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E ERROS DE INTERPRETAÇÃO SOBRE QUAIS BENEFÍCIOS IMPLICAM RENÚNCIA DE RECEITA.

O espírito da LRF é institucionalizar o planejamento visando ao equilíbrio das contas públicas e à transparência. E não é por outra razão que seu art. 14 impõe como condição à prática da renúncia a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, não apenas no exercício em que inicia a vigência do tratamento tributário especial, mas nos dois seguintes.

À época da realização da auditoria (2016), o processo de concessão de benefício fiscal no ERJ era instruído no órgão de competência sobre o qual versava o benefício proposto (por exemplo: Secretaria de Fazenda



<sup>5</sup> As deficiências relatadas foram extraídas principalmente dos seguintes feitos: processos TCE-RJ n°s 113.423-3/14, 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 114.328-2/18, 100.514-5/19 e 101.753-5/20.

(Sefaz), Secretaria de Cultura, Secretaria de Pesca ou Secretaria de Desenvolvimento Econômico), recaindo a incumbência de realizar a estimativa do impacto sobre a Secretaria em que se originou o processo (que não o fazia por não ter conhecimento técnico) e não à Sefaz, que seria o órgão competente para fazê-lo, por dispor das informações tributárias e de arrecadação de ICMS regionalizadas e por atividade econômica, para fins de enquadramento do benefício como renúncia de receita ou não. Os processos de concessão originados em outras secretarias acabavam sendo submetidos à Sefaz apenas para aposição de parecer quanto ao preenchimento de requisitos de regularidade fiscal do postulante ao benefício.

Esta tramitação evidenciou a ausência de análise técnica, em cada processo, dos impactos da concessão de benefícios fiscais nas finanças do Estado ao longo dos anos, implicando descumprimento da LRF e inviabilizando qualquer mecanismo de restrição a políticas de fomento que viessem a trazer desequilíbrio financeiro sem medidas de compensação.

Além da ausência do estudo de impacto verificada em diversos processos de concessão analisados, foram constatados erros de interpretação, por parte da administração estadual, sobre quais benefícios implicam renúncia de receita como, por exemplo, no caso de empresas novas, atraídas para exercerem suas atividades em território fluminense a partir da concessão de um benefício.

Não é o fato de a empresa não se revestir da condição de contribuinte em momento anterior à concessão de benefício fiscal que retira deste último o caráter de renúncia de receita. O estudo de impacto previsto no artigo 14 da LRF é sempre necessário quando algum tratamento tributário diferenciado é concedido (mesmo que se conclua pela inexistência de impacto). Trata-se de medida que visa à prevenção de riscos orçamentários e eventual correção de desvios, mas, antes de tudo, a transparência.

Outra situação identificada em auditoria foram benefícios que, no entendimento da Sefaz, resultariam em maior recolhimento de ICMS pela empresa, e por isso não implicariam renúncia, dispensando, portanto, o estudo de impacto. Além de ser difícil conceber uma hipótese em que uma empresa deliberadamente adere a um benefício fiscal para, ao final, pagar mais ICMS, esta constatação se baseava em cálculos apresentados pela empresa beneficiária, sem que tenha sido feita qualquer crítica ou cruzamento com os dados disponíveis pelo fisco.

Com base nas falhas constatadas em auditoria do TCE-RJ, o TJRJ proferiu decisão em Ação Civil Pública impetrada pelo MPRJ (Processo nº 0334903-

24.2016.8.19.0001), determinando que o governo do estado se abstinha de conceder, renovar ou ampliar benefícios fiscais ou financeiros a qualquer sociedade empresária sem a prévia mensuração, de forma específica e individualizada, do impacto orçamentário-financeiro da medida; e promova a revisão de todos os benefícios e incentivos fiscais em vigor que não tenham observado o disposto na LRF, no que tange à mensuração específica e individualizada do impacto orçamentário-financeiro e à previsão de medidas de compensação.

### A SEFAZ NÃO DISPÕE DE INFORMAÇÕES FIDEDIGNAS SOBRE O TOTAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Verificou-se a existência de fruição de benefícios fiscais de ICMS que não constam do sistema adotado pela Sefaz para mensurar e controlar os benefícios fiscais do ERJ.

O Documento de Utilização de Benefícios Fiscais do ICMS (DUB-ICMS) é uma obrigação acessória (posteriormente extinta em 2021<sup>6</sup>) em que o contribuinte do ERJ informa os valores não pagos a título do ICMS em decorrência da fruição de benefícios fiscais.

O preenchimento do DUB-ICMS pelos contribuintes e o tratamento das informações pela Sefaz, entretanto, apresentam uma série de falhas que prejudicam o objetivo almejado de quantificação da totalidade dos benefícios concedidos: as informações fornecidas eram imprecisas porque os valores apresentados no DUB são de livre preenchimento pelo contribuinte e a análise das informações é realizada “manualmente”, uma vez que o sistema gerava críticas muito limitadas e, ademais, não eram feitos cruzamentos com outras bases de dados; a fiscalização também não adotava procedimentos voltados para validar as informações do DUB-ICMS mediante confronto com a escrituração dos contribuintes fiscalizados, a despeito de já haver roteiro de fiscalização contendo tal previsão; tampouco havia cobrança das empresas que fruían dos benefícios, mas não apresentaram o DUB-ICMS ou o apresentaram com os valores zerados.

Esta falha de controle tem como efeito a subavaliação dos benefícios fiscais fruídos pelos contribuintes do ICMS, com prejuízo à transparência do uso de recursos públicos via gastos tributários, pela impossibilidade de avaliação do seu custo-benefício, além de dificultar o cálculo da renúncia de receita total do ERJ.

### A METODOLOGIA DE CÁLCULO DA RENÚNCIA EFETIVA DE RECEITA DO ERJ APRESENTA MUITAS INCONSISTÊNCIAS (NÃO INCLUSÃO DE TODOS OS ATOS NORMATIVOS QUE CONCEDEM BENEFÍCIOS FISCAIS; FALHAS NOS CRITÉRIOS UTILIZADOS; AUSÊNCIA DE VALIDAÇÃO DOS DADOS PRESTADOS PELOS CONTRIBUINTES ATRAVÉS DE PROCEDIMENTOS FISCALIZATÓRIOS PERIÓDICOS)

A Sefaz desenvolveu uma metodologia para calcular a “renúncia efetiva”, que é aquela que efetivamente reduz a carga tributária, ou seja, aquela que diminui a arrecadação do imposto aos cofres estaduais decorrente da concessão de benefícios tributários, concluindo que, em média, apenas 25% dos benefícios concedidos representariam efetivamente renúncia para os cofres estaduais.

De acordo com o Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2020, a estimativa da renúncia efetiva anual de 2019 até 2022 é de cerca de R\$ 7,3 bilhões, representando em 2020 cerca de 23% do total de benefícios tributários fruídos pelos contribuintes, previstos em R\$32,3 bilhões.

Uma das dificuldades para o controle e quantificação dos benefícios concedidos reside nas inúmeras maneiras possíveis para se desonerar a cadeia tributária – não sendo incomum um único ato veicular mais de três diferentes tipos de benefícios a serem fruídos isolada, conjunta ou alternativamente pelos contribuintes.

Conforme levantado pela Sefaz à época da realização da auditoria da CCR (Processo TCE-RJ nº 106.302-6/16), de um total de 535 atos de concessão, cerca de 22% (118) concediam mais de um benefício, resultando em cerca de 708 benefícios fiscais em vigor, a serem operacionalizados das mais diversas formas e com variados efeitos sobre a atividade econômica, que tornam o controle complexo e custoso.

Fora a complexidade dos atos de concessão, observou-se que 227 atos presentes no Manual de Benefícios – de um total de 421 em vigor em 2015 – não foram objeto de declaração pelos potenciais beneficiários no DUB-ICMS, não tendo sido identificado se os referidos benefícios não foram efetivamente fruídos, ou se foram omitidos pelos contribuintes, em virtude da inexistência de críticas no sistema e de verificação fiscal (conforme apontado no item anterior).

Assim, em virtude dessas deficiências de controle, constatou-se que o cálculo da renúncia de receita efetuado pela Sefaz não incluiu cerca de 37% dos normativos de concessão de benefícios fiscais cons-

tantes do Manual de Benefícios, indicando que a base de declaração está bastante subavaliada, prejudicando uma apuração com razoável grau de certeza da renúncia fiscal do estado. O DUB-ICMS também não considera os benefícios creditícios fruídos no âmbito do Fundes.

Além dos problemas com a base de dados utilizada, outros fatores contribuem para a subavaliação da renúncia fiscal do ERJ, como a exclusão indevida de benefícios fruídos que implicam renúncia efetiva, seja por falhas nos critérios utilizados, seja pela ausência de validação dos dados informados pelos contribuintes no DUB-ICMS (que tem conteúdo declaratório), através de procedimentos fiscalizatórios periódicos.

### CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS POR DECRETO E SEM RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS ECONÔMICOS QUE OS LEGITIMARIAM

Em virtude da alegada guerra fiscal travada entre os estados, que tem como justificativa a atração de investimentos para seus limites territoriais, a concessão de benefícios fiscais por meio de decretos e outros instrumentos infralegais era prática observada indistintamente no ERJ e demais unidades da Federação, contrariando o artigo 150, §6º, da Constituição Federal, que prevê que apenas uma lei específica é o instrumento hábil para fazê-lo. Posteriormente, a LCF nº 160/17 e o Convênio ICMS nº 190/17 autorizaram os estados a ratificar e reinstituir os benefícios concedidos irregularmente. Além da questão jurídica, a análise de alguns casos concretos demonstrou que não houve qualquer relação entre uma suposta atração de investimentos e os benefícios concedidos, a exemplo de situações em que o benefício foi formatado para atender a uma estratégia elisiva de determinada empresa; situações em que o benefício acarretava em concorrência predatória a empresas já situadas no estado e protegidas por lei estadual; situações em que não havia nenhuma justificativa para a ampliação de benefício concedido a empresas já instaladas no estado; e situações em que as contrapartidas para fruição do incentivo eram genéricas, dificultando ou até impossibilitando seu acompanhamento.

A existência dessas situações aponta para o favorecimento indevido de empresas já instaladas em território fluminense, derrubando o argumento de que a concessão de incentivos fiscais visa a atrair empresas e indicando que a falta de critérios objetivos para esta concessão, sem embasamento em uma política de desenvolvimento econômico institucionalizada, expõe o estado a uma condição meramente reativa às proposições da iniciativa privada, sem que reste salvaguardado o interesse público.

<sup>6</sup> De acordo com a Resolução SEFAZ nº 208 de 19/03/21, foi extinta a obrigatoriedade de apresentação do DUB-ICMS, relativamente a operações e prestações realizadas a partir de 1º de julho de 2020.

## AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO DECISÓRIO DE CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

Há benefícios em que os critérios objetivos para enquadramento são definidos em lei, cabendo aos órgãos do Executivo apenas o enquadramento das empresas, verificado o preenchimento dos requisitos legais. Grande parte da política de incentivos fiscais, porém, é definida por Comissões criadas para decidir o mérito do benefício, ou seja, para efetivamente concedê-lo.

A Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (CPPDE) foi constituída pelo Decreto Estadual nº 34.784/04 (posteriormente revogado pelos Decretos nº 44.862/14 e 47.201/20), no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, composta por representantes de várias Secretarias, com a finalidade de avaliar os programas de fomento e decidir sobre a concessão de benefícios fiscais, de forma a melhorar a eficiência da política de desenvolvimento da economia fluminense. A análise das atas de reunião da CPPDE revelou, entretanto, que a avaliação efetuada sobre os pedidos de concessão de benefícios fiscais muitas vezes são mero expediente de verificação de cumprimento de formalidades, sem qualquer checagem das informações prestadas pelas empresas. Também não se abordam questões como o impacto que a vinda de determinada empresa pode causar na economia da região,

nem apresentado o teor dos debates que antecedem o deferimento ou indeferimento dos pedidos de enquadramento, tais como o estudo de impacto orçamentário-financeiro, a comprovação da situação econômico-fiscal da empresa, a legislação externa da qual se deseja defender a empresa e outros condicionantes importantes do processo decisório de concessão.

Essa falta de transparência tem como possíveis efeitos o risco de concessão de benefícios fiscais sem o enfrentamento de questões primordiais relacionadas ao cenário econômico-social regional e a ausência de demonstração do impacto econômico-financeiro do incentivo para o estado e para empresas que desenvolvem atividades similares na região previamente à concessão.

## INEXISTÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO ESTRUTURADO E SISTEMÁTICO DOS REQUISITOS E CONTRAPARTIDAS DAS EMPRESAS BENEFICIÁRIAS DE INCENTIVOS FISCAIS

Verificou-se que nem todas as empresas beneficiárias de incentivos fiscais condicionados têm as contrapartidas acompanhadas pelo governo do estado, que monitora apenas aquelas que tenham obrigatoriedade de assinatura de Termo de Acordo de Regime Especial (TARE). Foi constatado também que apenas algumas empresas que declararam ter fruído de um determina-

do benefício tiveram procedimento regular de acompanhamento.

No entanto, com base em análise processual, observou-se que, quando da formulação de proposta para obtenção de benefício fiscal, todas as empresas comprometem-se, mesmo que indiretamente, a oferecer vantagens para o estado em um cenário com instituição de tratamento tributário diferenciado, demandando consequentemente um acompanhamento, independentemente de assinatura de termo específico. De outro modo, torna-se inviável sustentar que a prática de concessão de benefícios de natureza tributária traz ganhos reais para a economia fluminense.

Identificaram-se também irregularidades na análise dos termos de compromisso assumidos pelas empresas beneficiárias, como contrapartidas informadas que não são conferidas pelo setor responsável, e mesmo quando insuficientes para atingir a meta estipulada, não são objeto de críticas, a exemplo de empresas que em alguns anos criaram postos de trabalho em número inferior ao pactuado ou até mesmo apresentaram redução do número de empregos após a concessão e mesmo assim continuaram fruindo do benefício além da ausência expressa de metas de faturamento e arrecadação de ICMS, embora a Carta de Encaminhamento (documento que oficializa o pedido de inclusão no benefício) contenha projeção de resultados durante os primeiros anos de fruição do benefício.

Esses achados de auditoria evidenciam a ausência de controle fidedigno sobre as contrapartidas oferecidas pelas empresas beneficiárias, ocasionando a livre fruição de incentivos sem o atingimento das metas pactuadas, tendo sido apontadas como causas desta falha a ausência de ciência e manifestação da Sefaz nos processos de concessão; estrutura insuficiente de pessoal dos setores envolvidos no acompanhamento dos benefícios; ausência de definição clara das competências de cada órgão, bem como dos procedimentos necessários ao acompanhamento dos benefícios fiscais, que variam conforme o ato que concede o tratamento diferenciado.

## FRUIÇÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS FISCAIS POR EMPRESAS COM DÉBITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA NÃO SUSPENSOS, EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO DE CONCESSÃO E FRUIÇÃO CUMULATIVA INDEVIDA DE BENEFÍCIOS FISCAIS

Alguns atos legais instituidores de benefícios fiscais estabelecem explicitamente a condição de que a empresa solicitante não possua débitos inscritos em dívida ativa. Cruzando-se os dados das empresas de-

clarantes do DUB-ICMS com o cadastro da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), apurou-se em auditoria cerca de R\$730 milhões em renúncia efetiva fruída por 100 empresas em dívida ativa à época da realização da auditoria em 2016. Constatou-se também a fruição simultânea indevida de benefícios previstos em diferentes normativos, apesar de ser vedado por um dos atos concessivos.

Apontou-se, como causas desta irregularidade, faltas no acompanhamento dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais, principalmente em virtude da ausência de fiscalização sobre os beneficiários e o Decreto Estadual nº 42.644/10 (posteriormente revogado pelo DE nº 47.201/20), que possibilitava que o contribuinte irregular não tivesse seu benefício cancelado, bastando regularizar a situação fiscal antes de concluir a fiscalização, em disposição totalmente estranha à legislação tributária.

A existência deste decreto, aliada à ausência de acompanhamento dos benefícios fiscais, cria um ambiente propício ao descumprimento, uma vez que o risco da empresa mal-intencionada é praticamente nulo e, caso a irregularidade seja descoberta pela fiscalização, ainda há a possibilidade de evitar a punição.

## FRUIÇÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO FISCAL POR EMPRESAS QUE DESCUMPRIRAM METAS DE EMPREGO E DE ARRECADAÇÃO ESTABELECIDAS NOS TERMOS DE ACORDO CELEBRADOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA RIOLOG; AUSÊNCIA DE PARÂMETROS OBJETIVOS NA DEFINIÇÃO DAS METAS; E AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DAS METAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E DE ARRECADAÇÃO POR INTERPRETAÇÃO EQUIVOCADA DA LEGISLAÇÃO REGENTE DO PROGRAMA RIOLOG E DO DECRETO ESTADUAL N° 44.498/13

Conforme relatado nos achados anteriores, muitos benefícios são onerosos ou condicionados e, para serem fruídos, dependem da assinatura de um TARE por meio do qual são estabelecidos requisitos, condicionantes e/ou contrapartidas para o beneficiário.

A geração de empregos e o incremento no recolhimento do ICMS são exemplos dessas condicionantes, cuja verificação pela administração estadual resultará na manutenção ou não do benefício.

A Lei Estadual nº 4.173/03 e o Decreto Estadual nº 36.453/04 tratam do Programa de Fomento ao Comércio Atacadista e Centrais de Distribuição do ERJ – RioLog, criado com o intuito de atrair novas empresas



do setor atacadista e estimular a expansão daquelas já existentes. O gozo deste benefício fiscal depende, dentre outros requisitos, do estabelecimento de metas para o incremento da arrecadação do ICMS a médio e longo prazos e da abertura de novos postos de trabalho, sob pena de perda do direito ao tratamento tributário diferenciado em caso de descumprimento. Posteriormente, o Decreto Estadual nº 44.498/13<sup>7</sup> também concedeu regime de tributação diferenciado ao contribuinte localizado no ERJ que exerce atividade de comércio atacadista. Esses benefícios fiscais para o setor atacadista geraram uma renúncia de receita de mais de R\$600 milhões em 2016, correspondendo ao quinto maior benefício então vigente.

Verificou-se que algumas empresas que celebraram TARE no âmbito do Programa Riolog descumpriam as metas de emprego e de arrecadação pactuadas e, mesmo assim, continuaram fruindo irregularmente dos benefícios do Programa<sup>8</sup>.

Por sua vez, as metas de emprego estabelecidas nos TAREs examinados não seguiam um padrão, variando de um incremento de 5.7% a 680%. Quanto às metas de arrecadação, além de descumprimento, observou-se significativa discrepância entre a estipulada no TARE e o efetivo recolhimento de ICMS, variando entre 121% a 2.661% por parte das empresas que atingiram a meta, evidenciando tanto falha no procedimento de controle do cumprimento das metas estabelecidas quanto ausência de parâmetros objetivos na fixação destas metas. Também foram constatadas situações em que a administração estadual se omitiu de fiscalizar porque equivocadamente considerou não haver meta de arrecadação a cumprir por parte de empresas beneficiárias do Riolog nem metas de geração de emprego a atingir por parte de empresas beneficiárias do Decreto Estadual nº 44.498/13, contrariando o estabelecido na própria legislação que os regulamenta.

#### MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIO CREDITÍRIO CONCEDIDO ATRAVÉS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (FUNDES) A EMPRESA QUE DESCUMPRIU A META DE EMPREGO ESTIPULADA EM CONTRATO

O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), instituído pelo Decreto-lei nº 08/75, regulamen-



tado pelo Decreto nº 22.921/97, constitui-se numa ação de política pública de incentivo fiscal para atração de investimentos para o ERJ e objetiva, na sua essência, a destinação de créditos especiais de ICMS para financiamento de longo prazo ao setor produtivo, a taxas de juros subsidiadas, para programas e projetos da iniciativa privada considerados prioritários para o desenvolvimento econômico e social do estado.

A constituição dos recursos do Fundes deveria ser decorrente de dotações orçamentárias, além de eventuais receitas de contribuições e doações, retornos financeiros e rendimentos de aplicações financeiras daqueles recursos, seguindo a mesma sistemática de contabilização dos demais fundos geridos pelo ERJ.

Entretanto, na medida em que o ERJ não possui recursos para efetivar aportes financeiros às em-

presas beneficiárias, tornou-se regra permitir que os contribuintes deduzam as quantias pactuadas através da compensação tributária do ICMS a recolher no momento da apuração (conforme previsto em legislação). Assim, ao invés de receber recursos orçamentários, as empresas reduzem na mesma proporção o valor de ICMS a ser recolhido no mês posterior ao mês de referência.

É importante destacar que a sistemática adotada pelo Fundes, de concessão de benefício creditício mediante compensação automática via crédito de ICMS, ocasiona uma redução da receita tributária e da receita corrente líquida (RCL), e, consequentemente, impacta negativamente os gastos constitucionais com saúde e educação, cálculo de duodécimos, dentre outros, pois, à medida que se deixa de recolher ao tesouro o ICMS devido, transforma-se receita tributária presente em receita de capital futura de amortização de empréstimos.

Por reduzir a receita corrente, esta sistemática também acaba por “socializar”, entre todos os poderes e órgãos com autonomia financeira e orçamentária, os subsídios concedidos pelo governo do estado à iniciativa privada. A análise da execução de contratos de financiamento evidenciou a manutenção da fruição do benefício por

empresa que descumpriu a meta de emprego estipulada (apresentando até mesmo redução do número de empregados em relação ao que a empresa dispunha antes da assinatura do contrato), aliada a uma redução significativa de arrecadação de ICMS em virtude do tratamento diferenciado recebido.

Como o gasto tributário – no caso renúncia de receita por meio do benefício creditício – deve ser justificado pelos benefícios socioeconômicos esperados, a manutenção de tratamento diferenciado à empresa sem o cumprimento das contrapartidas pactuadas evidencia fragilidade no desenho desta política pública de fomento, notadamente no que se refere a seus procedimentos de concessão, controle e acompanhamento, acarretando graves prejuízos às finanças estaduais sem alcançar os objetivos de desenvolvimento almejados.

#### CONTRATO DE FINANCIAMENTO CELEBRADO NO ÂMBITO DO FUNDES COM CLÁUSULAS DEMASIADO ONEROSAS PARA O ERJ E AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DOS EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS

Além do não cumprimento das contrapartidas, verificou-se a celebração de contrato em condições extremamente vantajosas à empresa financiada, gerando, em contrapartida, uma onerosidade substancial suportada pelo ERJ na qualidade de financiador.

Mesmo com limitações fiscais severas, sob a justificativa de fomentar a atividade industrial e o desenvolvimento socioeconômico regional, o ERJ ofertou contrato de financiamento extremamente vantajoso que, do ponto de vista econômico, não encontra qualquer paralelo em bancos de fomento de grande porte, seja comparando-se com bancos nacionais (BNDES ou Banco do Brasil) ou internacionais (BID, BIRD, dentre outros), destacando-se cláusulas que preveem desconto de 95% para pagamento antecipado; juros de 1% ao ano, sem correção monetária; e prazo de carência para pagamento de 360 meses (30 anos).

Um contrato celebrado nestes termos, embora possua todo um aparato formal similar a uma operação de empréstimo, acaba por promover a transferência direta de recursos do orçamento público para a empresa beneficiada, em oposição frontal a qualquer padrão mínimo de economicidade, uma vez que obviamente a empresa beneficiada opta por pagar antecipadamente o crédito concedido com desconto de 95% e o fisco acaba por receber apenas 5% do total “emprestado”.

A título de exemplo, se uma empresa recebe um crédito subsidiado através do Fundes de R\$500 milhões, só pagará R\$25 milhões se o fizer antecipadamente. Os outros R\$475 milhões serão deduzidos do ICMS a ser recolhido pela empresa e

<sup>7</sup> A Lei nº 4.173/03 e os Decretos nºs 36.453/04 e 44.498/13 foram posteriormente revogados pela Lei nº 9.025/20 e pelo Decreto Estadual nº 47.437/20 que a regulamentou.

<sup>8</sup> Para verificar se a empresa/estabelecimento cumpriu a meta de geração de empregos e de arrecadação foi realizada uma comparação respectivamente entre o que foi estabelecido nos TAREs e os dados do Ministério de Trabalho e os dados de arrecadação das empresas disponibilizados pela Sefaz. O exame da continuidade da fruição do benefício foi realizado por meio de consulta à base do DUB-ICMS.

deixarão de ser arrecadados pelo ERJ.

A combinação de um prazo de carência para pagamento demasiado longo, associado a um percentual de juros deveras baixo (1% ao ano) e ainda a possibilidade de quitação antecipada com um expressivo desconto sobre o saldo devedor (95%), implica considerável corrimento do ICMS que deveria ser recolhido em favor do ERJ, ao mesmo tempo em que concede à empresa beneficiada um ganho financeiro substancial, resultando numa política de fomento desequilibrada e extremamente onerosa, por ocasionar uma renúncia de receita desproporcional que contribui para o aprofundamento da deterioração das finanças estaduais.

Em que pese a existência de contratos concedidos no âmbito do Fundes envolvendo valores substantivos (somente um contrato analisado previa um financiamento de R\$4,7 bilhões à época da assinatura do acordo), constatou-se que os sites e portais de transparência do governo do estado fornecem parcas informações sobre as empresas beneficiadas e nenhuma informação sobre os valores financiados, condições contratuais, contrapartidas de geração de empregos, arrecadação de tributos etc., dificultando o controle pela sociedade e pelos órgãos competentes dos benefícios creditícios concedidos.

### **A REVISÃO DE INCENTIVOS FISCAIS PROMOVIDA PELO GOVERNO DO ESTADO SOB O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF) ESTÁ EM DESACORDO COM O PREVISTO NO PRF-RJ E NÃO DEMONSTRA OS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO**

A Lei Estadual nº 7.629/17 autorizou o Poder Executivo a aderir ao RRF e em 05/09/17 o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (PRF-RJ) foi homologado. O PRF-RJ prevê medidas de ajuste para aumento da receita e redução da despesa, e, apesar de o prazo de vigência ser de três anos (2017 a 2020), as projeções do fluxo de caixa foram feitas até 2023, já considerando uma possível prorrogação por mais 3 anos, de forma a atingir o reequilíbrio das contas públicas estaduais. Dentre as medidas de ajuste previstas está a revisão de incentivos fiscais, cujo impacto na arrecadação foi estimado em cerca de R\$8 bilhões no período de 2018-2023, conforme Anexo 18 do PRF-RJ.

À época da auditoria realizada (2018), verificou-se que, dos 22 atos normativos selecionados no PRF-RJ para revisão, apenas 13 foram efetivamente alterados ou revogados, sendo que os 9 atos que não sofreram alteração ou revogação respondem por 46% do impacto financeiro estimado.

Além da proposta de revisão dos incentivos fiscais constante do Anexo 18 do PRF só ter englobado 10% do valor total fruído pelas empresas declarantes do

DUB-ICMS, tampouco foi evidenciada qualquer justificativa ou fundamentação para seleção desses 22 atos normativos em detrimento dos demais vigentes, que continuam a produzir seus efeitos de desoneração tributária dentro de um universo bastante considerável, impossibilitando a compreensão da motivação de determinado benefício fiscal ter sido selecionado, considerando os objetivos predefinidos para a medida de ajuste, revelando mais uma vez falta de transparência na gestão desta política pública.

### **INDÍCIOS DE DESCUMPRIMENTO À VEDAÇÃO DE CONCESSÃO OU AMPLIAÇÃO DE INCENTIVO OU BENEFÍCIO DE NATUREZA TRIBUTÁRIA DA QUAL DECORRA RENÚNCIA DE RECEITA DURANTE A VIGÊNCIA DO RRF E DESATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA**

Enquanto estiver sob o Regime de Recuperação Fiscal, além das medidas impositivas e das medidas de ajuste elencadas no PRF-RJ, o governo do estado deve observar as vedações expressas no art. 8º da LCF nº 159/17 - sendo o seu descumprimento causa para extinção do RRF -, dentre as quais se insere a vedação à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita, ressalvados aqueles relativos ao ICMS concedidos no âmbito do Confaz.

A análise dos atos de concessão de benefícios fiscais expedidos após a adesão ao RRF identificou problemas na atualização dos atos que consolidam a relação dos benefícios fiscais de ICMS nos moldes do Anexo Único do Convênio ICMS 190/17; a edição de atos de concessão (leis, decretos) sem autorização do Confaz ou que por outros motivos apresentam indícios de descumprimento à vedação prevista no art. 8º, inciso IX da LCF 159/17; e atos de adesão a benefícios fiscais concedidos por outra unidade federada da mesma região (faculdade prevista no § 8º do artigo 3º da LCF nº 160/17) sem indicar precisamente a que atos estão aderindo e sem se ater rigorosamente aos benefícios ali especificados, dificultando o seu controle e incorrendo o estado em risco de instituir benefício sem amparo legal. A desatualização – seja do ato normativo em si ou da divulgação consolidada das suas alterações - pode parecer um mero detalhe, mas a sua recorrência dificulta consideravelmente o controle da concessão dos benefícios fiscais, diante da complexidade da legislação que dispõe sobre benefícios tributários, principalmente a que envolve atos que estavam em desacordo com o mandamento constitucional, como é o caso dos atos reinstituídos nos termos da LCF nº 160/17 e do Convênio ICMS nº 190/17.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A concessão de benefícios fiscais é uma política pública a ser utilizada pelos gestores devidamente normatizada pelo nosso ordenamento jurídico. Entretanto, além da observância aos aspectos legais, para ser legítima, deve se pautar pela racionalidade econômica e apresentar resultados para a sociedade que justifiquem a renúncia de receita incorrida pelo fisco.

Sem que esteja atrelada a uma política de desenvolvimento consistente, sem controle e sem análise de sua efetividade mediante a apresentação de resultados concretos, sua defesa não se sustenta, particularmente em um cenário de deterioração das finanças estaduais, como é o caso do ERJ, que desde 2017 está submetido às severas regras do Regime de Recuperação Fiscal, tendo que decidir quais receitas aumentar e quais despesas reduzir, com impactos negativos sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população.

As auditorias realizadas pelo TCE-RJ demonstram que a política de concessão de benefícios fiscais do ERJ apresenta graves falhas de concepção, operacionalização e apuração de resultados, que permanecem sem solução.

Existe uma grande quantidade de benefícios fiscais em vigor; a legislação de concessão é complexa, abrange diversos tipos diferentes de benefícios e muitas vezes está disponibilizada de forma desatualizada, características que dificultam seu controle desde a origem.

A política de concessão é pouco transparente e carece de critérios objetivos, sem amparo em uma política de desenvolvimento econômico institucionalizada, expondo muitas vezes o ERJ a uma condição meramente reativa às proposições da iniciativa privada, sem que este restabeleça o interesse público.

Previamente à concessão, observou-se também a ausência do estudo de impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com o previsto na LRF. O governo do estado também não dispõe de informações fidedignas sobre o total de benefícios fiscais concedidos e da renúncia efetiva de receita, em virtude de falhas na apuração e validação da base de dados utilizada.

Quanto aos resultados, inexiste acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias, tendo sido constatados casos de fruição irregular de benefício fiscal por empresas que descumpriram metas de emprego e de arrecadação.

No caso de benefícios creditícios concedidos no âmbito do Fundes, contratos foram celebrados com cláusulas demasiado onerosas para o ERJ, acabando por promover a transferência direta de recursos do orçamento público para a empresa beneficiada, em oposição frontal a qualquer padrão mínimo de economicidade.

A falta de controle e de avaliação dos gastos tributários não é exclusividade do ERJ. Em nível federal e em outros estados da federação os problemas se assemelham: falta de planejamento e de transparência (inexistência de obje-

tivos, indicadores e metas); descumprimento às regras previstas na LRF; ausência de monitoramento e de avaliação sistemáticos, sem aferição de contrapartidas e de metodologia de apuração.<sup>9</sup>

Além de todos os problemas mencionados no presente artigo, a ausência de dados e de avaliação dos resultados prejudica e até mesmo impede o debate sobre o custo e a efetividade desta política para a população. É urgente abrir a “caixa preta”, melhorar a transparência e aprimorar a sua governança.

As auditorias realizadas pelo TCE-RJ apontam nesta direção, não deixando dúvidas quanto às falhas apontadas e a forma de corrigi-las, a exemplo das seguintes determinações plenárias dirigidas aos gestores estaduais:

- Estabelecer critérios objetivos de análise para fins de concessão de benefícios fiscais;
- Estabelecer procedimento estruturado e sistemático de controle de concessão e acompanhamento dos benefícios fiscais, definindo claramente as atribuições de cada um dos órgãos envolvidos, de maneira que os requisitos de fruição e as contrapartidas, previstos na legislação, sejam avaliados no momento do enquadramento e periodicamente, enquanto perdurar o benefício;
- Promover a revisão dos incentivos fiscais em vigor, a fim de verificar a regularidade do cumprimento dos requisitos e das contrapartidas necessários à sua manutenção;
- Realizar e formalizar estudos econômico-setoriais que estabeleçam critérios sólidos para a concessão de benefícios fiscais, definindo regiões e setores específicos a serem beneficiados, de modo alinhavado com as diretrizes do Plano Plurianual ou outro instrumento de macroplanejamento.

Entretanto, as providências adotadas pela administração estadual (mudança de normativos, elaboração de estudos, desenvolvimento de novas metodologias para aferição da totalidade dos benefícios concedidos etc.) não vêm se concretizando a contento e não têm sido suficientes para melhorar os controles de forma significativa.

É preciso vontade política e cobrança da sociedade para que mudanças substanciais ocorram de fato.

<sup>9</sup> Conforme Webinário sobre Controle e Avaliação de Gastos Tributários realizado pelo TCU em 08/10/20, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=OOTW0maKyaQ&t=5889s>.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Gasto Tributário: conceito e critérios de classificação**. Brasília, DF: Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2019. 182 p. Disponível em <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf>. Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n.º 429/CE**. Ação Direta de Inconstitucionalidade - Medida Cautelar. Dispositivo da Constituição do Estado do Ceará que disciplinam tratamento tributário de Ato Cooperativo e concedem isenção de ICMS em hipóteses que especificam. Requerente: Governador do Estado do Ceará. Requerido :Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Min. Luiz Fux, 20 de agosto 2014. Diário da Justiça: Brasília, DF, 30 out. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n.º 4481/PR**. Tributário. Lei Estadual que institui benefícios fiscais relativos ao ICMS. Ausência de convênio interestadual prévio. Ofensa ao art. 155, § 2º, xii, g, da CF/88. Controle de Constitucionalidade. Modulação dos efeitos temporais. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Requerido: Governador do Estado do Paraná, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Roberto Barroso, 11 de março de 2015. Diário da Justiça: Brasília, DF, 19 maio 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Painel de Referência: Controle e Avaliação de Gastos Tributários**. Brasília: TCU, 8 out. 2020. 1 vídeo (3h30min). Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=OOTW0maKyaQ&t=5889s>. Acesso em: 08 out. 2020.

COELHO, Diogo Lins Barbosa. **A Lei Complementar n.º 160/2017 e a Guerra Fiscal de ICMS**. 2018. 85 f. Dissertação (Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018.

MADUREIRA, Maria Verônica de Souza; PINHO, Lívia Azevedo Zeemam do; SANTOS, Márcia Vasconcellos dos. **O Controle Externo dos Benefícios Fiscais Concedidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro**. 2007. 132 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Contas e Gestão do TCERJ, Rio de Janeiro, 2007.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. Pro-

cesso nº 100.514-5/19. Auditoria Governamental para verificar o cumprimento das condicionantes de geração de emprego e arrecadação das empresas enquadradas no Programa Riolog e no DE nº 44.498/13. Disponível em: [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br). Acesso em: 15 out.2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo nº 101.753-5/20**. Auditoria Governamental para acompanhar o cumprimento da vedação à concessão de benefício tributário durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Disponível em: [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br). Acesso em: 20 nov.2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo nº 105.661-5/17**. Auditoria Governamental para verificação de contratos de concessão de benefícios fiscais. Disponível em: [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br). Acesso em: 15 jan.2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo n.º 106.302-6/16**. Auditoria Governamental para verificação do cálculo da renúncia efetiva informada pela Sefaz-RJ. Disponível em: [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br). Acesso em: 20 jan.2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo n.º 108.773-3/16**. Auditoria Governamental para verificação da conformidade dos benefícios tributários do ICMS concedidos. Disponível em: [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br). Acesso em: 20 jan.2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo n.º 113.423-3/14**. Auditoria Governamental para análise dos controles internos e avaliação da renúncia fiscal. Disponível em: [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br). Acesso em: 15 dez.2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo nº 114.328-2/18**. Auditoria Governamental para acompanhar a implementação das medidas de ajuste de natureza tributária constantes do PRF-RJ. Disponível em: [www.tce.rj.gov.br](http://www.tce.rj.gov.br). Acesso em: 15 dez.2020.