

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MÁRCIO CALVET NEVES

EMPRESARIADO E POLÍTICA NO RIO DE JANEIRO:
ANÁLISE DOS INCENTIVOS FISCAIS NOS GOVERNOS DE SÉRGIO
CABRAL FILHO (2007-2014)

NITERÓI

2019

MÁRCIO CALVET NEVES

**EMPRESARIADO E POLÍTICA NO RIO DE JANEIRO:
ANÁLISE DOS INCENTIVOS FISCAIS NOS GOVERNOS DE SÉRGIO
CABRAL FILHO (2007-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Coordenação de Pós-Graduação em Ciências Políticas, da Universidade Federal Fluminense para obtenção do título de Mestre em Ciências Políticas.

Área de concentração: Estado, Sociedade, Políticas Públicas e Interesses

**Orientador: Prof. Dr. Carlos Sávio Gomes Teixeira
(ICHF - PGCP)**

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

N511e Neves, Márcio Calvet
 Empresariado e Política no Rio de Janeiro: Análise dos
 Incentivos Fiscais nos Governos de Sérgio Cabral Filho (2007-
 2014) / Márcio Calvet Neves ; Gomes Teixeira Carlos Sávio,
 orientador. Niterói, 2019.
 112 f.

 Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
 Niterói, 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGCP.2019.m.07242846722>

 1. Ciências políticas. 2. Incentivo fiscal. 3. Rio de
 Janeiro. 4. Produção intelectual. I. Carlos Sávio, Gomes
 Teixeira, orientador. II. Universidade Federal Fluminense.
 Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. III. Título.

CDD -



Universidade
Federal
Fluminense

Instituto de Ciências Humanas e Filosofia
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Aos trinta e um dias do mês de janeiro de dois mil e dezenove, às quatorze horas, na sala quinhentos e dez do Bloco O, do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, reuniu-se a Comissão Examinadora designada para examinar a Dissertação de Mestrado em Ciência Política de **MÁRCIO CALVET NEVES**, sob o título "**Empresariado e Política no Rio de Janeiro: Análise dos Incentivos Fiscais nos Governos de Sérgio Cabral Filho (2007-2014)**", sendo a referida Comissão constituída pelos Professores Doutores: titulares: Carlos Sávio Gomes Teixeira (UFF), Marcus Ianoni (UFF) e Christy Ganzert Pato (UFFS); suplentes: Maria Antonieta Parahyba Leopoldi (UFF) e Roberto Torres Dutra Junior (UENF).

A banca examinadora, em sessão secreta, deliberou pela

- ☒ Aprovação.
☐ Reprovação.
☐ Aprovação com restrições:

do candidato.

Niterói, 31 de janeiro de 2019.

Prof. Dr. Carlos Sávio Gomes Teixeira (UFF)
(Orientador)

CPF: 026.323.867-99

Prof. Dr. Marcus Ianoni (UFF)
CPF: 013.184.278-19

Prof. Dr. Christy Ganzert Pato (UFFS)
CPF: 163.685.038-31

AGRADECIMENTOS

A minha família: (i) meus pais, Cacau e Penha, pela priorização da educação, o que tornou a concretização dos meus objetivos bem mais fácil. A cada meta alcançada merecem um “royalty” por sempre dizerem que “o importante é o estudo!”; (ii) a Laura, minha amada esposa, pela paciência e o carinho ao trocar ideias sobre este trabalho; pela revisão dos textos sempre com sugestões para tornar a leitura mais agradável. Mais uma vitória nossa entre tantas que ainda teremos; (iii) a Analu, minha filha primogênita que me influencia tanto e é uma das razões para me dedicar à ciência política, pois amo a paixão com a qual defende suas causas; (iv) a Brunita, minha filha sempre companheira, também passional (corre no sangue), irá longe em qualquer escolha que fizer na vida.

A todos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas da UFF, especialmente ao meu orientador Prof. Dr. Carlos Sávio Gomes Teixeira, sem o qual esta dissertação não seria a mesma. Quando me aproximei do Sávio sabia apenas que iria escrever sobre os governos de Cabral no Rio de Janeiro, mas foi sua orientação precisa que me direcionou para o foco deste trabalho, em que pude aproveitar a bagagem de vários anos como advogado tributarista. Agradecimento especial também para a profa. Dra. Maria Antonieta Leopoldi e a todos os alunos que foram meus companheiros em sua aula de metodologia. A análise crítica dos colegas, o compartilhamento de experiências, textos e a constante instigação da Profa. para irmos além do que inicialmente vislumbramos foi fator de motivação sem o qual a pesquisa realizada seria bem menos frutífera. Ao prof. Dr. Marcus Ianoni, pelos esclarecedores debates em sua aula a respeito do momento pelo qual passa a política brasileira e os ensinamentos acerca das coalizões políticas e econômicas.

Aos clientes e colegas que durante anos me proporcionaram a oportunidade de trabalhar com direito tributário. O conhecimento dos problemas que surgem na prática tornou bem mais prazeroso o desafio acadêmico de examinar questão tão controvertida.

“A crise da educação no Brasil não é uma crise; é um projeto.”

Darcy Ribeiro

RESUMO

Este trabalho objetiva compreender as razões para o apoio da classe empresarial a Sérgio Cabral Filho e determinar se os incentivos fiscais concedidos durante os dois mandatos de Cabral como governador do Estado do Rio de Janeiro, entre 2007 e 2014, tiveram impacto na crise econômica que surgiu no Estado após 2016. Dividido em quatro capítulos, no primeiro é examinada a política estadual desde a conquista do governo por Brizola em 1982 até a eleição de Cabral em 2006, com destaque para o papel de Cabral durante o período; no segundo, são descritas as razões pelas quais as lideranças empresariais se aliaram a Cabral; em seguida, chega-se ao cerne da questão, o debate acerca dos incentivos fiscais que tanto beneficiaram as lideranças empresariais; e, por último, no quarto capítulo, será exposta a conclusão da pesquisa acerca do custo benefício dos incentivos e seu impacto na crise. Por meio da análise de estudos econômicos emitidos por instituições e o governo do Estado, além de legislação e jurisprudência, o resultado a que se chega é que a política de incentivos fiscais adotada por Cabral teve falhas que impediram a atenuação da crise econômica pelos investimentos privados conquistados pelo Estado. Assim, a política de incentivos fiscais, apesar de não ser a principal razão para a crise econômica, foi um dos fatores que influenciou no seu tamanho.

Palavras-chave: Sérgio Cabral Filho. Incentivos Fiscais. Crise do Estado do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This study intends to understand the reasons why the leaders of the business community in Rio de Janeiro supported Sérgio Cabral Filho and determine if the tax incentives granted during his two terms as governor of the State, between 2007 and 2014, had any impact on the economic crises that arose in the State after 2016. Divided in four chapters, the first examines the state politics from Brizola's election in 1982 to Cabral's election in 2006, highlighting Cabral's role during the period; the second chapter describes the reasons for the corporate community to support Cabral; subsequently, the core of the issue is addressed, namely the debate on the tax incentives granted, that benefited the above-mentioned corporate leaders; and, lastly,

in the fourth chapter, we present the conclusions on the cost benefit of the tax incentives and their impact on the economic crisis. Through the analysis of economic studies made by institutions and the government, as well as legislation and judicial precedents, the arrived result is that the tax incentive policy adopted by Cabral had flaws that did not allow for a reduction of the economic crises through private investments that were made in the State. Therefore, the tax incentive policy, albeit not the main reason for the economic crises, was one of the factors that influenced in its severity.

Key words: Sérgio Cabral Filho. Tax incentives. State of Rio de Janeiro economic crises.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Correlação entre doação eleitoral e incentivos fiscais na eleição para governador em 2010

Tabela 2 – Decisões da ALERJ que impediram processos contra Cabral

Tabela 3 – Data Limite para Concessão e Prorrogação de Benefícios Fiscais

Tabela 4 – Montante da renúncia fiscal anual segundo TCE

Tabela 5 – Contribuintes que mais receberam incentivos de ICMS em 2013

Tabela 6 – Benefícios concedidos ao setor joalheiro

Tabela 7 – Evolução da Renúncia Fiscal segundo Observatório de Benefícios

Tabela 8 – Benefício por Ato Concessivo segundo Observatório de Benefícios

Tabela 9 – Comparativo de Número de Empregos segundo Observatório de Benefícios

Tabela 10 – Defesa do Estado em Relação aos Incentivos

Tabela 11 – Relação entre doações e benefícios segundo ACP das Doações

Tabela 12 – Valor das devoluções segundo ACP das Doações

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Renúncia de Receita Segundo FIRJAN

Figura 2 – Novos postos de trabalho no interior segundo FIRJAN (fls. 2065 da ACP de Incentivos)

Figura 3 – Incremento da Arrecadação de ICMS segundo FIRJAN (fls 2065 da ACP de incentivos)

Figura 4 – Desenvolvimento Econômico de Municípios com Incentivo segundo FIRJAN (Fls. 2070 da ACP de Incentivos)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Governadores do Estado do Rio de Janeiro de 1983 a 2014

LISTA DE SIGLAS

ADERJ - Associação de Atacadistas e Distribuidores do Estado do Rio de Janeiro

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CODIN – Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro

DEM - Democratas

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

FECOMÉRCIO - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

FUNDES – Fundo de Desenvolvimento Econômico Social

JN – Jornal Nacional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDC – Partido Democrata Cristão

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PGT – Partido Geral dos Trabalhadores

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal

PLENINCO – Plenária da Indústria e Comércio

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPR – Partido Progressista Republicano

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRP – Partido Republicano Progressista

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PDSC – Partido Social-Democrata Cristão

PST – Partido Social Trabalhista

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Comunitário

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

RIOINVEST – Programa de Atração de Investimentos Estruturantes

SINFRERJ – Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Rio de Janeiro

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCE – Tribunal de Contas Estadual

TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

UFF – Universidade Federal Fluminense

UPP – Unidades de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
 CAPÍTULO 1 – A POLÍTICA FLUMINENSE DE BRIZOLA A CABRAL	
1.1 Os governos estaduais de 1982 a 2006 e a ascensão de Cabral.....	19
1.2 O relacionamento do governador do Rio de Janeiro com a ALERJ no regime federalista criado pela constituição de 1988.....	29
 CAPÍTULO 2 – A CONQUISTA DAS LIDERANÇAS EMPRESARIAIS	
2.1 A conquista da indústria.....	34
2.2 A conquista da mídia.....	44
 CAPÍTULO 3 – O DEBATE SOBRE OS INCENTIVOS FISCAIS VIGENTES DURANTE OS GOVERNOS DE CABRAL	
3.1 Contexto legislativo e jurisprudencial a respeito da concessão de incentivos fiscais estaduais.....	54
3.2. Posicionamentos acerca dos incentivos fiscais do Rio de Janeiro durante os governos de Cabral.....	61
 CAPÍTULO 4 – OS INCENTIVOS FISCAIS TIVERAM IMPACTO NA CRISE ECONÔMICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO?	
4.1. O custo benefício dos incentivos fiscais.....	91
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 105
 REFERÊNCIAS.....	 107

I. INTRODUÇÃO

Sérgio Cabral Filho (“Cabral”) governou o Rio de Janeiro durante dois mandatos praticamente sem oposição. Teve o apoio irrestrito do empresariado, da mídia e partidos de todas as correntes ideológicas. Conseguiu eleger seu sucessor com facilidade e foi apenas após a sua saída que o Rio entrou na maior crise econômica da sua história.

Cabral e seu governo são hoje imediatamente ligados à corrupção existente em todos os níveis da administração pública. Não é objetivo deste trabalho examinar as ilicitudes já tornadas públicas e que causaram a prisão de Cabral e de vários de seus cúmplices.

O foco desta dissertação é se debruçar sobre questão muito mais controversa, na qual a corrupção pode até ter tido um impacto, mas não tão claro e cujos efeitos não são de forma alguma unânimes. O que se pretende é determinar se os incentivos fiscais vigentes durante os governos de Cabral influenciaram na crise econômica que se abateu sobre o Estado após 2016.

No entanto, para analisar a questão principal, é necessário antes uma adequada compreensão das razões que levaram Cabral a ser eleito com facilidade para dois mandatos sucessivos (eleições de 2006 e 2010), sempre com o apoio das principais lideranças empresariais do Estado – entre elas, várias que foram beneficiadas pelos incentivos.

Tentaremos mostrar porque Cabral foi o governador, desde o retorno das eleições diretas para governador em 1982, após a ditadura militar (1964-1985), que mais correspondeu às expectativas dos grupos econômicos privados, muitas vezes por razões legítimas e independentes de suas atitudes de natureza ilícita.

Cabral conseguiu se tornar o líder de uma coalização política e econômica que dominou o Estado por aproximadamente duas décadas. Uma coalizão em seu sentido mais amplo: a união dos “atores políticos, sociais, econômicos e a burocracia pública, envolvendo todo o sistema político” (Ilanoni, 2017, p. 137).

Os alicerces da coalizão foram fincados ainda no início do governo de Marcello Alencar, em 1995, quando Cabral assumiu a presidência da ALERJ, com o suporte de

Jorge Picciani na primeira secretaria e Paulo Melo na liderança do governo.¹ Os três políticos tiveram participação decisiva em todos os governos estaduais que antecederam o de Cabral desde então: o de Marcello Alencar; o de Anthony Garotinho; de Benedita da Silva; e o de Rosinha Garotinho, quando Cabral então foi escolhido pela situação para se candidatar a governar diretamente uma máquina administrativa sobre a qual já exercia influência há uma década.

Portanto, a candidatura de Cabral foi construída aos poucos, o que nada se assemelha à ruptura e ao choque de gestão propagados pela mídia à época da sua primeira eleição em 2006.²

A conquista paulatina do poder teve como ápice um cenário em que o PMDB, então partido de Cabral, conseguiu hegemonia nunca antes vista no Estado, com o apoio de 91 dos 92 prefeitos, o controle do Governo, da Prefeitura da capital, da ALERJ e da Câmara de Vereadores da capital, além de forte influência nas empresas estatais federais (principalmente, devido ao ex-deputado federal e ex-presidente da Câmara Eduardo Cunha).³ O domínio “absoluto” do partido no período examinado tem paralelo apenas no Chaguismo, movimento liderado por Chagas Freitas, governador da Guanabara entre 1971 e 1975 e do Estado do Rio de Janeiro entre 1979 e 1983.

Para exercer o controle político, o apoio dos grupos empresariais também foi fundamental. Os governos de Cabral são um período importante no estudo da relativização de acusações de corrupção no apoio a candidatos pela mídia e lideranças empresariais, pois demonstram que a corrupção é algo menor quando o político apoiado consegue instrumentalizar o objetivo que tais lideranças perseguem. Quando forças econômicas, sociais e políticas dominantes se organizam numa coalização com apoio da mídia dominante é extremamente difícil impedir a ascensão do

¹ Tosta, Wilson. Ação atinge 20 anos de poder do PMDB-RJ. O Estado de São Paulo. 15 de novembro de 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,acao-atinge-20-anos-de-poder-do-pmdb-rj,70002085188>. Último acesso: 24/11/2018

² A edição do jornal O Globo do dia 30 de outubro de 2006 evidencia o propagado choque de gestão em artigo cujo título foi “No Rio, um governador inspirado em Minas, de Aécio”.

³ O poder hegemônico do PMDB no Rio. Brasil de Fato. 28 de setembro de 2010. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/node/2254/>. Último acesso: 24/11/2018

candidato escolhido, mesmo se este também estiver ligado a acusações de corrupção⁴.

Ao conquistar a elite empresarial, Cabral soube usar as regras de financiamento eleitoral vigentes, que permitiam doações de pessoas jurídicas, fonte de quase a totalidade dos recursos declarados nas duas campanhas, em que arrecadou sempre bem mais do que seus concorrentes, conforme será visto mais adiante.

Entretanto, após o término de seus dois governos, ficou claro que os resultados produzidos pela ampla coalização econômica e política que o elegeu foram o oposto do que vários componentes daquela coalizão previam. O projeto político calcado na ideia da eficiência administrativa e no relacionamento íntimo entre poder estatal e investimento privado posteriormente resultou na maior crise econômica da história do Estado do Rio de Janeiro. Segundo Mercês e Freire (2017), no ano de 2016 a JUCERJA registrou a extinção de aproximadamente 14 mil empresas (o maior número em 17 anos); a produção industrial caiu 4%; a arrecadação de ICMS caiu 15,7% apenas em 2015. Dados que levaram o Rio de Janeiro a decretar estado de calamidade financeira e a celebrar o plano de recuperação fiscal com o Governo Federal.

Existem diversos fatores que são apontados para a crise, tais como a queda no preço do petróleo e a dependência do Estado do RJ em relação às receitas geradas pela atividade; o gasto excessivo com a máquina administrativa e a previdência dos aposentados; o endividamento excessivo e as despesas com o pagamento de juros,

⁴ Existem exceções à esta regra. Exemplos de eleições em que a coalização das forças dominantes saiu derrotada - tais como as vitórias de Brizola para o Governo do Rio em 1982 e 1990; de Lula para a Presidência da República em 2002; e, mais recentemente, de Crivella à Prefeitura do Rio em 2016. Em todos os pleitos acima os candidatos conseguiram superar as forças econômicas e políticas dominantes. No entanto, o fator comum às exceções é que nenhum dos candidatos estava ligado a casos de corrupção. Muito pelo contrário: eram vistos como exemplos de moralidade.

A atitude das elites empresariais em relação aos governos de Cabral no Rio de Janeiro pode ser contrastada com aquela tomada por entidades empresariais como a FIESP e a FIRJAN no impeachment de Dilma Rousseff em 2016, que usaram a bandeira anti-corrupção como pretexto para retirar a Presidente, ainda que formalmente o processo tenha sido deflagrado por questões orçamentárias. A diferença de tratamento nos dois casos é flagrante.

e, por fim, os incentivos fiscais concedidos para atrair e manter os empreendimentos industriais e comerciais no Estado, foco deste trabalho⁵.

Em suma, a ideia é auxiliar no debate sobre se os incentivos fiscais ajudaram na materialização da crise econômica.

A defesa de Cabral à política de incentivos fiscais durante sua atuação na ALERJ certamente teve peso na atração das lideranças empresariais para suas candidaturas.

No entanto, a pergunta de difícil resposta é saber até que ponto os incentivos fiscais realmente influenciaram na crise econômica. Diversos autores e instituições já se debruçaram sobre a questão e as conclusões são antagônicas. Enquanto de um lado a FIRJAN, a FECOMÉRCIO, a ADERJ e o próprio Governo estadual defendem intransigentemente que os incentivos tiveram impacto algum na crise (por terem gerado receita incremental de ICMS e até atenuado a crise), do outro lado existem as opiniões do TCE, do SINFRRERJ e do Ministério Público em sentido diametralmente oposto.

Desta forma, sem ter a pretensão de esgotar o assunto ou quantificar o impacto, esta dissertação pretende contribuir com a discussão para ao final responder assertivamente se a política de incentivos de Cabral influenciou na crise.

No primeiro capítulo será examinado o histórico político do Estado do Rio de Janeiro até a primeira eleição de Cabral em 2006. Será visto como o regime federalista na transição da ditadura militar para o regime democrático desenhado pela Constituição de 1988 criou o arcabouço jurídico que permitiu o surgimento de governadores com forte poder político e econômico.

O marco inicial será a primeira eleição direta para governador, em 1982, na qual Leonel Brizola sagrou-se vencedor. O líder trabalhista foi de 1982 até sua morte, em 2004, a principal liderança local mesmo quando não exercendo o poder diretamente.

A análise histórica, demonstrará, entretanto, como o grupo de Cabral foi conquistando poder político e o controle da máquina administrativa.

⁵ Bueno e Farid (2017) comentam cada uma dessas razões no livro “Rio em Transe”, em que o ex-secretário Julio Bueno defende as políticas adotadas durante os governos de Cabral e Pezão, nos quais participou ativamente. Segundo Bueno, a principal razão para a crise seria o gasto previdenciário.

No mesmo capítulo será exposto como a relação entre ALERJ e o poder executivo resultou na hegemonia do PMDB.

O segundo capítulo abordará as razões pelas quais os empresários viram em Cabral uma solução para os problemas enfrentados pela decadente economia do Estado.

A elite empresarial do Rio de Janeiro foi protagonista no processo eleitoral que levou Cabral ao poder por diversas razões: (i) a admiração pelo papel de Cabral como presidente da ALERJ durante um período em que o Estado voltou a atrair novas indústrias, especialmente a indústria automobilística no sul fluminense e a expansão da indústria petrolífera no norte; (ii) a personalidade conciliadora de Cabral no que se refere à interação com os governos federal e municipal - uma mudança significativa em relação aos governantes anteriores; (iii) a manutenção da política de incentivos fiscais, bandeira de Marcello Alencar, ampliada durante os governos de Garotinho e Rosinha.

Também será examinado o papel que o principal grupo empresarial de mídia (Grupo Globo) teve na ascensão de Cabral e na sua permanência no poder, o que inclui a cobertura sobre as acusações formais de enriquecimento ilícito contra Cabral no período em que exerceu o cargo de presidente da ALERJ. A trajetória política de Cabral antes de assumir o Governo foi recheada de acusações de enriquecimento ilícito que tiveram nenhuma ou pouca repercussão na imprensa. Ao contrário, o principal grupo de mídia local apoiou Cabral desde o início e escondeu do eleitor as obstruções da ALERJ às tentativas de investigar o então presidente da casa.

Após os dois primeiros capítulos de natureza contextualizadora entremos no núcleo do trabalho: a política de incentivos fiscais adotada por Cabral. Assim, no terceiro capítulo serão examinados os diversos posicionamentos existentes sobre os incentivos fiscais e seus impactos na economia do Rio de Janeiro.

O capítulo se inicia com a explicação do cenário jurídico atual aplicável à concessão de incentivos fiscais para depois adentrar nas particularidades dos incentivos concedidos nos governos de Cabral e na influência da corrupção na concessão dos mesmos.

Finalmente, no quarto capítulo, será exposta a avaliação deste autor sobre se os incentivos fiscais concedidos ou vigentes entre 2007 e 2014 tiveram algum impacto na crise econômica do Estado.

As considerações finais servem principalmente como alerta em relação ao futuro.

CAPÍTULO 1

A POLÍTICA FLUMINENSE DE BRIZOLA A CABRAL

1.1 OS GOVERNOS ESTADUAIS DE 1982 A 2006 E A ASCENSÃO DE CABRAL

A ascensão ao poder de Cabral teve influência de cada governo estadual desde a primeira eleição direta para governador em 1982:

Quadro 1 – Governadores do Estado do Rio de Janeiro de 1983 a 2014

Mandato	Governador
1983-1987	Leonel Brizola
1987-1991	Moreira Franco
1991-1994	Leonel Brizola
1994-1995	Nilo Batista
1995-1999	Marcello Alencar
1999-2002	Anthony Garotinho
2002-2003	Benedita da Silva
2003-2007	Rosinha Garotinho
2007-2011	Sérgio Cabral Filho
2011-2014	Sérgio Cabral Filho

O ponto de partida é o ano 1982 por ter sido o marco inicial da liderança de Leonel Brizola, personalidade tão contrastante com Cabral que este posteriormente usou de tais diferenças para conquistar o apoio das lideranças empresariais estaduais.

As eleições para governador em 1982 foram um marco no retorno à democracia após quase duas décadas de regime militar e a disputa no Rio de Janeiro já foi

examinada em detalhes por autores como Sarmiento (2001), Graça (2013), Santo Sé (2015) e Freire, Ferreira (2016).

A vitória de Brizola ocorreu por diversos fatores, sendo um dos principais o fato de que representava uma reação às práticas clientelistas do Chaguismo, o movimento político que então dominava o Estado.

Chagas Freitas foi governador da Guanabara pelo MDB de 1971 a 1974 e depois do Estado do Rio de Janeiro de 1979 a 1982 (nomeado pelo governo militar).

A máquina político-partidária liderada por Chagas Freitas durante a década de 70 extrapolou os limites da cidade do Rio de Janeiro e garantiu um controle regional, com alto grau de articulação entre os poderes executivo, parlamentar e partidário (Diniz, 1982).

Segundo Gershon (2017), enquanto governador do Rio, Chagas Freitas conseguiu exercer uma política cujos alicerces eram o controle das lideranças locais e o apoio da máquina jornalística através do jornal O Dia do qual era proprietário.

As práticas clientelistas implementadas por Chagas Freitas contribuíam para uma “progressiva perda de legitimidade das instituições democráticas e para o agravamento da exclusão social e o estreitamento das vias de extensão da cidadania, à medida em que o sistema clientelista opera por uma lógica patrimonialista e privatista, que desconstrói a racionalidade dos sistemas democráticos.” (Sarmiento, 2001, p. 310).

Os efeitos da prática clientelista também foram descritos por Dias (2014), segundo o qual o MDB de Chagas Freitas possuía “ampla retaguarda pragmática, pronta a compensar os votos recebidos com as ações administrativas que conseguissem obter do governo em troca de sua moderação” (Dias, 2014, p. 188).

Assim, Chagas Freitas conseguiu dominar por completo a política estadual até as eleições de 1982.

O pleito de 1982 foi altamente disputado, com quatro candidatos em condição de vitória: (i) Leonel Brizola, que há pouco havia voltado do exílio, pelo PDT, partido que o futuro vencedor recém criara ao perder o direito à sigla PTB; (ii) Moreira Franco, pelo PDS, partido de apoio ao regime militar; (iii) Sandra Cavalcanti, pelo PTB; e (iv) Miro Teixeira, candidato do Chaguismo, pelo PMDB. Além dos quatro, concorreu também Lysaneas Maciel, representando o PT.

Tendo ficado atrás nas intenções de votos durante boa parte da campanha, Brizola, ao adotar um discurso claro contra os militares e trazer temas nacionais para a eleição local, conseguiu virar a disputa e foi eleito com 31,4% dos votos (à época não existia disputa de segundo turno).

A eleição com menos da metade dos votos de forma alguma significou menor legitimidade e poder ao eleito, tendo em vista as regras eleitorais então vigentes (Sarmiento, 2001). Segundo Graça (2013), as particularidades da legislação do pleito de 1982 tiveram impacto direto na relação da ALERJ com o governador eleito. A regra que determinava que todos os votos (para governador e deputado) deveriam ser para candidatos do mesmo partido permitiu a Brizola assumir com uma bancada composta de 34% de deputados do PDT.⁶

E, assim, nasceu o fenômeno do Brizolismo, baseado em três pilares fundamentais: (i) uma visão específica sobre política e uma tomada de posição frente a ela; (ii) uma versão sobre os problemas cruciais do Brasil e como resolvê-los; e (iii) um entendimento sobre o papel que o Rio de Janeiro tem no pacto federativo (Santo Sé, 2015, p. 170).

Em sua análise sobre os militantes brizolistas, Santo Sé acaba por evidenciar muitas das características que fizeram os anti-brizolistas assumirem a candidatura de Cabral anos depois:

“(...) os militantes da Brizolândia, certamente sem o saber, corroboram a máxima de Carl Schmitt, segundo o qual a essência da política é a guerra, o conflito. Concordam ainda com a definição da democracia parlamentar como um árido exercício de retórica vazia e composição de alianças frágeis e espúrias. Finalmente, e de acordo com o entendimento da política como guerra, consideram que a atuação política se dá pelo processo permanente de definições de amigos e inimigos, sendo que o objetivo final de tal atuação é a destruição total e irremediável do oponente.” (Santo Sé, 2015, p. 173).

Justamente pela postura acima é que o período Brizola foi de permanente conflito com as forças conservadoras (Dias, 2014).

O governo do PDT se caracterizou pela discussão das grandes questões nacionais, tendo em vista o objetivo de Brizola de conquistar a Presidência da

⁶ A eleição foi regida pela Lei no. 6.978, de 19 de janeiro de 1982 e pela Lei no. 7.015, de 7 de julho de 1982, que estabeleceram o voto vinculado, no qual o eleitor era obrigado a escolher os candidatos de um mesmo partido para os vários cargos em disputa.

República, afastando-se das práticas clientelistas do MDB e do Chaguismo. A tática de apoio às bases locais de cada deputado não se relacionava com os debates nacionais em torno do processo de redemocratização (Graça, 2013).

O domínio do Brizolismo nascido em 1982 foi tamanho que no período compreendido entre 1982 e 2006, quando Cabral foi eleito pela primeira vez, o único governador completamente desvinculado de Brizola foi Moreira Franco, eleito em 1986 como sucessor de Brizola.

Moreira concorreu contra o principal aliado de Brizola, o antropólogo Darcy Ribeiro, vice-governador e idealizador dos CIEPS, e Fernando Gabeira, do PV.

Todavia, as circunstâncias da vitória de Moreira foram excepcionais, pois ocorreu na esteira do sucesso do Plano Cruzado, em que o PMDB conquistou quase todos os governos do País (a única exceção foi o Estado de Sergipe).

O apoio nacional e o plano econômico de Sarney foram decisivos para a vitória, mas Moreira não conseguiu transferir sua votação para seus candidatos à ALERJ. Como resultado, terminada a apuração, ficou com apenas um deputado a mais que o PDT de Brizola. Além disso, os votos da esquerda (soma dos votos de Darcy Ribeiro e Fernando Gabeira) foram proporcionalmente superiores a 1982.

Oliveira (2008) sustenta que apesar de Moreira Franco pertencer ao mesmo partido do então Presidente, a relação entre o governo federal e o governo do estado nunca foi boa, principalmente pelo fato de Moreira ter negado apoio à prorrogação do mandato de Sarney. O autor compara a situação do governador fluminense com a de Waldir Pires, da Bahia e Pedro Simon, do Rio Grande do Sul, que apoiaram a prorrogação e foram beneficiados, juntamente com São Paulo, com polos petroquímicos, enquanto o Rio de Janeiro, potencial candidato ao empreendimento, foi desprezado.

Assim, a fragilidade de Moreira proporcionou a Brizola exercer forte e poderosa oposição e em 1990 ele reconquistou o governo, eleito em primeiro turno. Além disso, obteve maioria significativa na ALERJ (Sarmiento, 2001).

Em 1994, impedido de se candidatar à reeleição, até então vedada pela Constituição Federal, Brizola apoiou a candidatura de Anthony Garotinho pelo PDT contra o seu antigo aliado Marcello Alencar, candidato pelo PSDB. Marcello havia sido prefeito da capital apoiado pelo próprio Brizola e venceu a disputa ao governo em

segundo turno, onde mais uma vez um fator nacional - o Plano Real - interferiu no pleito fluminense.

A eleição de Marcello Alencar teve forte apoio do empresariado fluminense, que via na suposta nova política do PSDB uma possibilidade de melhor combater a violência no estado, preocupação primordial desde as chacinas de Vigário Geral e da Candelária em 1993. O combate ao crime se tornou uma das prioridades do governo logo no início do governo, já que em 1995 ocorreu o sequestro de Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, filho do presidente da FIRJAN.

Trabalho de referência sobre o governo Marcello Alencar é o artigo de Marly Motta baseado em entrevista com o ex-Governador acerca da social-democracia trabalhista no Rio de Janeiro (Motta, 2013), em que são examinados os obstáculos que impediram que o PSDB, partido do então Presidente FHC, se tornasse hegemônico também no Rio. Ficam claras as dificuldades que alguém oriundo das fileiras trabalhistas de Getúlio Vargas enfrentou ao migrar para a social democracia mais intelectualizada do PSDB, cujos alicerces estavam nas universidades paulistanas. Marcello governou sempre à sombra de Brizola e seu apelo popular.

No entanto, o governo Marcello Alencar é, inequivocamente, a origem do poder de Cabral. Foi Marcello que lançou o então deputado estadual ao cargo de prefeito em 1996, quando Cabral perdeu em segundo turno para Luiz Paulo Conde, candidato do prefeito Cesar Maia. “Cabral parecia unir um fácil acesso ao eleitorado popular – dos 11 mil votos em 1990, pulou para quase 170 mil em 1994 – a um trânsito igualmente fácil junto à classe média e à intelectualidade carioca” (Motta, M. 2013, p. 159).

Cabral havia entrado na vida pública auxiliado pelo pai, o jornalista Sergio Cabral, vereador do Rio de Janeiro por três mandatos, tendo o último terminado em 1993. Adquiriu notoriedade ao participar de movimentos ligados à juventude, ao turismo e à terceira idade. Em 1990 foi eleito deputado estadual pela primeira vez e assumiu a liderança da bancada do PSDB. Em 1992 se candidatou a prefeito com o slogan “Não contém Brizolla”, já deixando claro as suas diferenças em relação à principal referência estadual, mas em chegou ao segundo turno. Reeleito deputado estadual pelo PSDB em 1994, conquistou a presidência da ALERJ e o apoio popular ao criar medidas contra os elevados salários do funcionalismo público. Em 1996, apoiado pela exposição na presidência da ALERJ, se candidatou novamente a

prefeito, mas perdeu em segundo turno para o candidato do então prefeito César Maia, Luiz Paulo Conde. Em 1997 retornou ao mandato na ALERJ, tendo sido reeleito deputado estadual também em 1998. Em 2002 foi eleito senador pelo Rio de Janeiro e, finalmente, em 2006 se lançou ao governo.⁷

Assim, a ascensão de Cabral e seu controle sobre a máquina pública talvez não se materializassem sem Marcello Alencar. Foi em seu governo que Cabral foi eleito e reeleito presidente da ALERJ. Segundo o próprio ex-governador “diante de muitas reivindicações de deputados, eu dizia: “Conversa primeiro com o Cabral”. (Marcello Alencar apud Motta M., 2013, p. 159).

Assim, quando Cabral deixou o PSDB para ingressar no PMDB, esvaziou completamente o partido:

“[Sérgio] saiu do PSDB e esvaziou muito o partido. Àquela altura, ele tinha sido um deputado de 380 mil votos (...). Foi a pessoa em que eu mais confiei. Tive a capacidade de entender que ele era o homem para o papel de comover as massas, que ele tinha uma presença política boa na rua, era capaz de improvisar (...). Joguei muito nele. Não fui feliz (...). [A saída do Sérgio] provocou o enfraquecimento [do PSDB]. Porque ele ainda tinha a situação de presidente da Assembleia. Tinha condições de manter o controle da bancada. Tanto prefeito saiu do partido...Foi uma onda.” (Marcello Alencar, apud Motta M, 2013, p.160)

Amorim Neto e Santos (2013) também contribuem para determinar a influência de certas características de Marcello Alencar na ascensão de Cabral: até aquele momento, Marcello Alencar tinha sido o único governador do Rio de Janeiro desde a reabertura democrática sem pretensão presidencial. O Estado do Rio e o governo federal eram comandados pelo mesmo partido e as políticas eram complementares. Cabral certamente apreendeu ali que a união com o governo federal conseguiria trazer mais ganhos do que a postura de confronto de Brizola, ainda que no governo Marcello Alencar a transferência de recursos para o Estado e a presença no governo FHC se mostrassem aquém do esperado.

⁷ Fundação Getúlio Vargas (Cpdoc-FGV), disponível em: www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sergio-de-oliveira-cabral-santos-filho. Último acesso em 24/11/2018

A sucessão de Marcello Alencar ocorreu já após o esvaziamento do PSDB no Rio de Janeiro e a perda de poder do então governador. O resultado foi que o vencedor das eleições de 1998 foi o afilhado político de Brizola, Anthony Garotinho, que concorreu pelo PDT. Garotinho venceu a disputa contra o ex-prefeito da capital César Maia, ex-secretário de finanças de Brizola durante seu primeiro mandato.

O governo de Garotinho teve amplo apoio popular durante os quatro anos e em 2002, já separado de seu padrinho político Brizola (que lançou ex-prefeito de Niterói Jorge Roberto da Silveira para o governo estadual), Garotinho conseguiu eleger como sucessora sua esposa Rosinha em primeiro turno.

A questão é que o protagonismo adquirido por Cabral no governo de Marcello Alencar não foi perdido durante os governos de Garotinho e Rosinha. Ele e o PMDB mantiveram papel fundamental, tanto na ALERJ como no poder executivo.

Cabral como presidente ALERJ dominava com tranquilidade a maioria:

“Em janeiro de 1999, Cabral fez um acordo com o recém-empossado governador do Rio de Janeiro Anthony Garotinho, então filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), pelo qual assegurou o controle das duas principais comissões da ALERJ, a de Justiça e a de Orçamento, enquanto Garotinho garantiu condições de governabilidade. Ao se iniciar a nova legislatura em fevereiro, novamente foi escolhido presidente da Casa. Ainda em 1999 retornou ao PMDB.”⁸

Araújo (2006) chama a atenção para o substancial crescimento do PMDB no governo Garotinho, que iniciou a legislatura com 11 deputados e terminou com 24, controlando importantes secretarias de governo.

Destaca-se, que de 1999 a 2002 o PMDB presidiu um terço das comissões permanentes da ALERJ, o que mostra sua força excepcional durante o governo de Garotinho. Entre as comissões presididas pelo PMDB estavam a Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo e a Comissão de Orçamento, Finanças, Tributação, Fiscalização Financeira e Controle. Ou seja, o partido comandado por Cabral tinha papel relevantíssimo na concessão de incentivos fiscais no controle de

⁸ Fundação Getúlio Vargas (Cpdoc-FGV), disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sergio-de-oliveira-cabral-santos-filho>. Último acesso em 24/11/2018

despesas e na aprovação de contas do governador.⁹ No mandato de Garotinho “a negociação de espaços no governo para a formação de uma coalização na Assembleia Legislativa no período 1999-2002 foi feita de maneira bastante explícita” (Macedo, 2006, p. 63) e “o desprezo pela seleção meritocrática no legislativo estadual se confirmou no final de 2003, quando os deputados estaduais transformaram 169 cargos efetivos (preenchimento por concurso público) em cargos de confiança, privilegiando critérios político-eleitorais de preenchimento das vagas em detrimento da qualificação técnica” (Macedo, 2006, p. 64).

Na eleição de 2002, quando Rosinha conquistou o governo, o PMDB elegeu a maior bancada da ALERJ (17% dos deputados) e manteve a presidência da casa, com Jorge Picciani. “Foi no Governo Rosinha Garotinho que a ALERJ iniciou o maior número de leis aprovadas (78%) e o executivo o menor” (Gershon, 2017, pp. 69, 70).

O poder do PMDB durante o governo Rosinha é justificável na medida em que, apesar de ter sido eleita por uma coligação eleitoral de 8 partidos (PSB, PPB, PST, PTC, PSC, PRP, PSD e PGT), a coligação só elegeu 21 deputados. Ou seja, Rosinha iniciou o mandato com o apoio de apenas 30% dos parlamentares, razão pela qual seria importante conquistar o apoio do PMDB, partido para o qual a governadora inclusive se transferiu no meio do seu mandato.

Desta forma, o PMDB participou do governo de Rosinha desde seu início e controlou quase metade das secretarias, inclusive as de maior poder.

Em suma, quando Cabral se lançou ao governo do Estado em 2006 com o apoio de Garotinho e Rosinha, ele e o PMDB já tinham total controle da máquina administrativa e da ALERJ. A elite política que cacifou a eleição conseguiu em sua maior parte manter cargos, a influência e, como fatos posteriores mostraram, também enriquecer no processo.

A eleição de 2006 para o governo foi disputada por vários nomes fortes da política fluminense. Além de Cabral, os outros principais candidatos eram: Denise Frossard, juíza que enfrentou o crime organizado, pelo PPS; Eduardo Paes, lançado pelo PSDB com o prestígio decorrente de ter sido relator do processo do mensalão no Congresso Nacional; Marcelo Crivella, do PL, liderança da bancada evangélica; além de Vladimir Palmeira, pelo PT, Milton Temer pelo PSOL e Carlos Lupi pelo PDT, nomes historicamente ligados à esquerda.

⁹ Segundo tabela elaborada por Araújo (2006), Anexo 1.

Cabral foi vitorioso graças à coalização que montou. Uma coalizão ampla, conforme definição de Luiz Miguel (2017, p. 124): “a ação conjunta do empresariado, das elites políticas tradicionais, dos meios de comunicação em massa e de outros braços do aparelho repressivo do Estado (judiciário, Ministério Público, Polícia Federal”.

Em relação à coalizão no seu sentido mais estrito, ou seja, as coalizões legislativa e governamental, estudadas no plano federal por autores como Limongi (2006) e Figueiredo (2007), já foi mostrado que Cabral teve êxito nos governos Garotinho e Rosinha ao conseguir “acesso a cargos e posições de poder em troca de apoio legislativo”, fator essencial para o sucesso segundo Figueiredo.

Além dos fatores da política local acima descritos que cacifaram a eleição de Cabral, existe também o aspecto federal. Em relação à eleição de 2006, Amorim Neto e Santos (2013) entendem que a vitória tranquila de Cabral no segundo turno decorreu, em boa parte, da decisão de aliar-se ao Presidente Lula, então candidato à reeleição. Ou seja, ali Cabral tomou a decisão de repetir no Rio a aliança com o governo federal, implementando o que tinha observado em menor grau como deputado estadual durante o governo Marcello Alencar. Se antes de Cabral “a política nacional “seguia” a política carioca, com sua marca de fragmentação e polarização ideológica, agora é a disputa local que se orienta segundo os ditames da política nacional”. (Amorim Neto e Santos, 2013, p. 11). Ou seja, Cabral se aproveitou do pensamento dominante, de que teria sido a complicada relação do Brizolismo com os governos federais que resultou na decadência econômica local. Tal fator foi crucial para sua candidatura se mostrar atraente.

O discurso de despedida de Rosinha Garotinho na ALERJ em 21/12/06¹⁰, no qual fez um balanço do seu governo, apresenta outros fatos relevantes que ajudaram na eleição de Cabral, apoiado por ela e Garotinho. E, assim, chegamos no núcleo desta dissertação.

Rosinha destacou o crescimento do Rio de Janeiro, superior ao do Brasil, e, principalmente, a maior participação do interior no PIB. Segundo Rosinha, fator determinante para a atração de investimentos para o interior foi justamente a política de incentivos fiscais.

10

Disponível

em:

http://www.blogdogarotinho.com.br/download/discurso_rosinha/DiscursoAlerjFinal.htm. Último acesso em 24/11/2018

A governadora destacou diversos projetos incentivados, tais como a isenção do ICMS para modernização de estaleiros, o complexo logístico e industrial do Açúcar em São João da Barra e a construção da Companhia Siderúrgica do Atlântico. E deixou claro, ao final do discurso, que Cabral prometeu dar continuidade a tais políticas.

O primeiro mandato de Cabral teve alta aprovação popular, principalmente em razão da política das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que foram instaladas nas favelas para combater o tráfico de drogas e à época viviam a sua fase de maior sucesso. Assim, em 2010 ele se candidatou à reeleição.

A candidatura de Cabral em 2010 foi apoiada por uma coligação de 16 partidos de todos os espectros ideológicos, inclusive o PT de Lula. O Presidente terminava seu segundo mandato com aprovação recorde e foi grande cabo eleitoral de Cabral na campanha. Além do PT, participaram da coligação “Juntos pelo Rio” os seguintes partidos: PMDB, PP, PDT, PTB, PSL, PTN, PSC, PSDC, PRTB, PHS, PMN, PTC, PSB, PRP, e PC do B. Cabral conseguiu aumentar a coligação de 2006 em 10 partidos.

A reeleição foi extremamente fácil e o governador foi reeleito em primeiro turno com 66,08% dos votos. O segundo colocado, Fernando Gabeira, do PV, obteve 20,68%. Os demais candidatos eram políticos de menor expressão e à exceção de Fernando Peregrino, do PR, que obteve aproximadamente 11% ao ser apoiado pelo ex-aliado de Cabral, Anthony Garotinho, nenhum dos demais atingiu a marca de 2%.¹¹ Além disso, a bancada de deputados eleitos pela coligação “Juntos Pelo Rio” chegou a 66% da ALERJ em 2010 (Gershon, 2017).

Desta forma, como Cabral chegou e se manteve no poder está claro.

Entretanto, não basta ser governador para conseguir aprovar e manter renúncias fiscais indiscriminadamente. Para isso, é necessária uma assembleia legislativa que não se oponha às medidas determinadas pelo poder executivo. Ou seja, o relacionamento entre ALERJ e o governador do Estado do Rio de Janeiro é fundamental para a implementação de uma política de incentivos fiscais.

¹¹ Sérgio Cabral é reeleito governador do RJ, site G1, 3 de outubro de 2010, disponível em <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/sergio-cabral-e-reeleito-governador-do-rio-de-janeiro.html>. Último acesso em 24/11/2018.

1.2 O RELACIONAMENTO DO GOVERNADOR DO RIO DE JANEIRO COM A ALERJ NO REGIME FEDERALISTA CRIADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Apesar do legislativo estadual ser menos estudado que o Congresso, existe considerável número de obras acerca da relação das assembleias estaduais com os governadores e, mais especificamente, da ALERJ com o governador do Rio de Janeiro, entre as quais destacam-se os trabalhos de Abrucio (1998), Santos (2001), Lopez (2005), Macedo (2006), Araújo (2006), Graça e Santos (2009) Graça (2012, 2014) e Gershon (2017) .

Diversos autores, como Tavares de Almeida (1995) já discorreram sobre a importância dos governadores no final do regime militar, ressaltada pela eleição de líderes de oposição nos três principais estados do Sudeste em 1982. A política descentralizadora na transição da ditadura militar para o regime democrático era esperada, já que em regimes autoritários ocorre normalmente centralização e o inverso acontece em regimes democráticos. E, com o reforçado poder político, veio também maior autonomia financeira (Kugelmas, 2001).

Assim, foi mesmo antes de 1988, já a partir da eleição de 1982, que teve início um processo irrefreável de conquistas políticas e financeiras dos estados, possibilitando um reequilíbrio nas negociações entre as elites políticas regionais e o governo federal (Arretche, 1996).

A primeira eleição de Cabral em 2006 ocorreu em um cenário um pouco diverso do que aquele mencionado por Arretche, já que os estados recomeçaram a perder força arrecadatória. Souza C. (2013) demonstra que em 2006 a receita tributária disponível para os estados já era 10% menor do que aquela em 1960, apesar de ainda superior à do regime militar. Em decorrência de vários fatores, a União Federal teve capacidade de recuperar a receita perdida e os municípios de ampliar sua respectiva parte, fragilizando os estados.

Todavia, ainda que tenha havido perda da capacidade arrecadatória, o poder político se manteve forte, especialmente nas questões de política regional, como as envolvendo tributos de competência constitucional dos estados.

A obra de referência sobre o poder dos governadores após a Constituição Federal de 1988 é o livro de Fernando Luiz Abrucio (1998), em que se concluiu que no âmbito estadual vigia um regime de “ultrapresidencialismo”. O período estudado por Abrucio é o de 1994 a 1998 e sua conclusão é que pela quantidade de recursos e poderes transferidos aos governos estaduais os chefes do executivo se tornaram verdadeiros Barões, sendo os deputados meros ratificadores da vontade do executivo. Abrucio destacou ainda o poder do governador para controlar a ação fiscalizatória de outras instituições estaduais, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a atuação dos parlamentares.

A conclusão de Abrucio foi baseada na análise 15 assembleias estaduais, mas foi bastante focada no Estado de São Paulo, cuja assembleia tem características diversas da assembleia fluminense. No que se refere especificamente ao controle da ALERJ pelo governador, a tese de Abrucio tem mais opositores do que defensores.

O posicionamento de Abrucio foi defendido por Macedo (2006), que ao examinar o controle parlamentar nas relações executivo-legislativo no Estado do Rio de Janeiro no período entre 1999 e 2002 concluiu que o legislativo local serviria apenas para legitimar os atos do poder executivo.

Por outro lado, Santos (2001), Graça (2012, 2014) e Araújo (2006), sustentam que a ALERJ seria muito mais independente do que a tese de Abrucio propõe. Santos inclusive é o organizador de obra de diversos autores que examina “O Poder Legislativos nos Estados” (2001) e que serve de relevante contraponto à tese de Abrucio.

Trabalho que ajuda a compreender a relação entre ALERJ e poder executivo no Rio de Janeiro é a tese de Lopez (2005), que demonstra como a distribuição de cargos no governo entre indicações de deputados estaduais tem papel relevante na aprovação de projetos do executivo. Lopez apurou que no estado o número de cargos de confiança na administração pública direta e indireta chega a 11.000, o que se torna um importante instrumento para a conquista da ALERJ. O estudo teve como base o preenchimento de cargos na secretaria estadual de educação (SEE), a de maior orçamento de número de funcionários no período compreendido entre 1999 e 2004, ou seja, governos de Garotinho e Rosinha.

Segundo Lopez, num partido como o PMDB os cargos políticos são discutidos em termos individuais, num regime de feudalização fortemente influenciado pelas

principais lideranças da ALERJ, para beneficiar um político específico. Já em partidos ideologicamente melhor estruturados, tais como o PT e o PDT, a indicação leva em conta os movimentos sociais e as facções do interior do partido.

Lopez constata que o PMDB assumiu a SEE em janeiro de 2001, ainda no governo de Garotinho, por indicação pessoal de Cabral, então presidente da ALERJ. À exceção do período compreendido entre 6/4/2002 e 31/12/2002, em que Benedita da Silva assumiu o governo após a decisão de Garotinho lançar-se à Presidência da República, a secretaria permaneceu nas mãos do PMDB. Ou seja, nos governos Garotinho e Rosinha, mesmo antes de Rosinha se transferir para o PMDB, o partido já controlava parcela significativa do orçamento estadual.

Apesar do estudo focar na SEE, o preenchimento de cargos em outras secretarias, tais como saúde e habitação, seguiria a mesma lógica, sendo o controle político menos forte apenas nas secretarias mais técnicas ligadas às finanças e ao orçamento.

O trabalho acaba por profetizar muito do que se materializaria após a eleição de Cabral em 2006:

“Por fim, a relação entre confiança e corrupção é fundamental para o entendimento da natureza das decisões no momento das indicações e nomeações para cargos. A confiança tem a dupla função de diminuir as chances de corrupção dos funcionários nomeados ou encobrir as práticas corruptas que realizam em favor dos que o indicarem” (Lopez, 2005, p. 124).

Gershon (2017) chega a uma posição intermediária ao minorar o poder da ALERJ e sustentar que a autonomia depende da coalização governamental que está no poder. Chega a tal conclusão ao examinar nos governos Rosinha e Cabral “práticas e rotinas aparentemente pouco condizentes com a ideia de parlamento descentralizado e independente”, entre as quais a ampla base aliada e acentuada coesão da referida base (Gershon, 2017, p. 51). Conclui, inclusive, que a existência das coalizões faz com que se torne “necessária a releitura da relação executivo-legislativo no estado, substituindo-se o binômio autonomia-dependência por maioria-oposição”. “A coordenação partidária, imprescindível como incentivo à existência e sobrevivência da coalização, é requisito que se cumpre na ALERJ, que tem por característica líderes cujos poderes são capazes de gerar comportamento disciplinado” (Gershon, 2017, p. 142).

Por fim, Graça e Santos (2009) ao pesquisarem a produção legislativa durante os dois primeiros anos dos governos Rosinha (2003-2004) e Cabral (2007-2008) também comprovam a força do PMDB durante o primeiro, mesmo a governadora sendo do PSB no período examinado. Segundo os autores, no início do governo Rosinha o conflito entre executivo e legislativo era mais acentuado, com a ALERJ dominando a produção legislativa e não o executivo. A ordem só se inverteria no início do governo Cabral. Rosinha perde influência sobre a ALERJ no primeiro ano de mandato, o que é visto por meio da drástica redução no número de projetos iniciados pelo Executivo de 2003 para 2004 (de 69 para 32), apesar do aumento de leis votadas (de 210 para 225).

No que se refere especificamente aos incentivos fiscais, Graça e Santos (2009) demonstraram que durante o governo de Rosinha os principais projetos iniciados pelo Executivo foram de ordem econômica e administrativa. As duas categorias concentraram entre 80% e 90% dos projetos iniciados pelo Executivo. Entretanto, tal dado, por si só, não diminui o impacto do legislativo na ordem econômica, especialmente pelo fato do PMDB no período controlar as principais comissões permanentes da ALERJ, responsáveis por examinar projetos de tal natureza.

A relevância de tal análise justifica-se quando se mostra que, em 2003, 50% dos projetos iniciados por Rosinha tiveram como tema incentivos fiscais tributários e 19% incentivos fiscais financeiros. Ou seja, quase 70% dos projetos tinham relação com a concessão de incentivos, política defendida pelo PMDB à época e mantida durante os governos Cabral¹².

No entanto, foi após Cabral assumir o governo do Estado em 2007 que a prevalência do executivo sobre a ALERJ ficou mais evidente. Posteriormente, em seu segundo mandato, atingiria índices impressionantes:

“No primeiro governo de Cabral, a taxa de sucesso do governo (81%) foi maior que no mandato de Rosinha (73%) – que dispunha de uma base de apoio um pouco menor – mas ainda não tão elevada quanto na legislatura 2011-2014 (87%), quando assistiu-se à montagem da maior base aliada ao governo do período. Esta foi a legislatura, inclusive, em que a agenda governamental tramitou de forma mais célere, em menos de 1 mês, à exceção do ano de 2013, em que o tempo médio de tramitação das mensagens do executivo foi de 43 dias” (Gershon, 2017, p. 152).

¹² Segundo dados da Tabela 12 (Graça e Santos, 2009, p. 37).

Não deve ser ignorado que o poder de Cabral sobre a ALERJ não advinha apenas de sua coalização partidária e das práticas clientelistas. Os atos ilícitos, hoje amplamente divulgados, certamente contribuíram para a hegemonia construída. Para corroborar a afirmativa pode-se citar a operação Fumaça da Onça, da Polícia Federal, que resultou na prisão de 10 deputados estaduais acusados de receber cargos e propina durante os governos de Cabral para votar a seu favor na ALERJ. A operação foi tornada pública no dia 8 de novembro de 2018 e estima-se que o pagamento mensal de propinas aos deputados estaduais teria chegado a R\$ 54,5 milhões apenas no segundo mandato de Cabral. Entre os acusados estão as principais lideranças da ALERJ no período, como Jorge Picciani, Edson Albertassi, Paulo Melo e André Corrêa.¹³

Assim, pode-se afirmar que (i) do governo Marcello Alencar à metade do governo Rosinha a ALERJ foi adquirindo cada vez mais autonomia e foi neste cenário que o poder de Cabral e do PMDB foram sendo ampliados; mas (ii) com a eleição de Cabral o executivo retomou o controle absoluto sobre a ALERJ, graças à coalização hegemônica liderada pelo governador (sustentada também por atos ilícitos).

Tal cenário permitiu a implementação de uma política de incentivos fiscais sem a adequada fiscalização. Sem oposição do parlamento, Cabral teve a liberdade para adotar a política tributária defendida pelos seus aliados empresariais.

¹³ Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, edição impressa, 9 de novembro de 2018, p. 6

CAPÍTULO 2

A CONQUISTA DAS LIDERANÇAS EMPRESARIAIS

2.1 A CONQUISTA DA INDÚSTRIA

A opção da classe empresarial por Cabral pode ter suas origens traçadas ao histórico do declínio econômico do Rio de Janeiro, que, segundo opinião predominante, inicia-se com a transferência da capital federal para Brasília na década de 60, mas é acentuado com fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara em meados da década seguinte.

Osorio et al. (2015) sustentam que o declínio econômico do Estado teve início a partir dos anos 70. Fundamentam tal posição com dados sobre a perda da participação do Rio de Janeiro no PIB nacional, que passou de 16,7% em 1970 para 11,5% em 2012. Já Romeu Neto (2006) alega que a estagnação econômica teve início já em 1930, quando a cafeicultura do Estado perdeu sua importância. A queda teria se acentuado com a industrialização de São Paulo na década de 50 e sido consolidada com a mudança da capital para Brasília, na década de 60.

A fusão dos antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1974, é vista tanto como uma tentativa para reverter a queda da atividade econômica (Romeu Neto, 2006), como uma manobra para enfraquecer a oposição ao governo militar, cujas consequências econômicas não foram previstas. Dias (2014) sustenta que a fusão conseguiu retirar de imediato a independência do estado da Guanabara. Oliveira (2008) destaca que após a fusão as disputas políticas continuaram impedindo uma maior integração econômica. Somente a partir de 1982, com a eleição de Brizola, é que a separação dos dois estados começaria a ser superada economicamente, inclusive com a participação importante da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), fundamental para o processo de interiorização (Oliveira, 2008).

De toda forma, segundo Osorio e Versiani (2013) foi apenas na década de 1980, quando a economia brasileira parou de crescer e entrou em recessão, que a

população do Rio de Janeiro realmente sentiu os efeitos da perda dos investimentos federais. Assim, o empresariado local precisou se reinventar.

Nesse sentido, é importante considerar a relevância dos investimentos federais históricos no Rio, tais como a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis e a Refinaria de Duque de Caxias (Osorio e Versiani, 2013), que foram minguando até a década de 80.

A opinião acima está em sintonia com a de Oliveira (2008), ao constatar que em 1980 todos os grandes projetos no estado eram oriundos de aplicações do governo federal: a usina termonuclear de Angra dos Reis; a expansão da CSN em Volta Redonda; e, a expansão da unidade da CSN em Itaguaí.

Por outro lado, segundo Bonelli e Veloso (2012), o desempenho macroeconômico do Rio de Janeiro na década de 80 não foi tão diferente assim do resto dos estados. Ou seja, a década foi perdida para o País todo e a verdadeira retomada ocorreu a partir de 2003, não só no Rio, como em todos os estados. A conclusão dos autores vai na contramão da opinião majoritária ao relativizar os efeitos da fusão dos dois estados, ao evidenciarem que o Rio de Janeiro não teve queda na atividade durante a década de 70 e seguiu todo o país que experimentou rápido crescimento.

De todo o exposto, não há como ignorar que o declínio econômico do Estado, em que pese as divergências sobre seu momento inicial, foi pano de fundo para a lógica dos empresários ao apoiar Cabral em 2006.

Artigo extremamente relevante para se compreender a origem do raciocínio empresarial que resultou no apoio a Cabral é o trabalho de Souza (2015) a respeito da V Plenária da Indústria e Comércio (PLENINCO). A plenária reuniu diversos empresários para discutir as opções para o Estado do Rio de Janeiro vencer a crise derivada da recessão econômica dos anos 80 e visava adaptar as empresas aos princípios da economia neoliberal, que à época eram inquestionáveis. Na ocasião, foi discutida a implantação de indústria automobilística no estado, inclusive citando que o local preferencial seria o Vale da Paraíba. Outro projeto prioritário seria a construção do Centro Industrial Portuário de Sepetiba. Também foi dado destaque à possível construção de um polo petroquímico, projeto que também iria adiante anos depois.

A análise é importante não só por profetizar empreendimentos que de fato vieram a se materializar, mas também por destacar o que foi debatido acerca da ação política do empresariado fluminense a partir de 1990.

O representante da ACRJ e do IBEF na PLENINCO, Sr. Ney R. Ottoni de Brito, “reconheceu que o governo eleito deveria fazer ajustes estruturais que circunscreveriam ajustes de caixa, aumento de impostos e corte de despesas. Porém ressaltava que as mudanças deveriam ser pactuadas com o estrato social e a classe empresarial, sendo o empresariado fluminense a interface entre o governo e a comunidade do Rio de Janeiro” (Souza, 2015, p. 116). Defendeu que o empresariado não deveria apenas monitorar os políticos, mas sim manter interface constante, inclusive em relação aos projetos legislativos. Na mesma linha foi o discurso do então Presidente da FIRJAN, Arthur João Donato, segundo o qual seria fundamental o entrosamento entre políticos e empresários para assim obter o “direcionamento de decisões em favor da classe empresarial” (Souza, 2015, p. 116).

O registro de encerramento da plenária teve o seguinte texto:

“O empresariado fluminense quer fortalecer sua atuação política, através do apoio a candidatos que defendam os interesses da economia do estado ou da candidatura de empresários nas eleições deste ano para o Congresso Nacional. Essa ação política, porém, não pode parar numa eleição, que é realizada a quatro anos. Ela deve ser permanente, através de uma postura mais contundente e adequada à posição que o estado do Rio de Janeiro ocupa no cenário econômico e político nacional. Em suma, o estado precisa ter voz mais ativa e posição de maior destaque nos meios políticos da Nação. Com este objetivo, o empresariado fluminense resolveu cerrar fileiras e trabalhar com dedicação. A luta está, apenas, começando, mas já se vislumbram resultados compensadores. O consenso obtido na V PLENINCO é o primeiro resultado promissor.” (Souza, 2015, p. 117)

O texto destaca o objetivo da conservação da burguesia organizada frente ao novo mundo neoliberal: “A defesa de seu status quo e sua sobrevivência no campo econômico deveria se dar, em sua concepção, a partir do apoio estatal, travestido de parceria publico-privada, sendo revertido em subsídios, isenção de impostos, empréstimos de bancos estatais e investimentos em infraestrutura”. (Souza, 2015, p. 118).

Da PLENINCO pode se extrair a política empresarial que permeou todos os governos estaduais a partir da década de 90. Se no segundo mandato de Brizola ainda

havia certo atrito entre governo e empresários, é inegável que nos governos de Marcello Alencar, Garotinho e Rosinha, todos nos quais Cabral teve papel de destaque, a política econômica foi influenciada pelos ideais da PLENINCO.

Pode-se afirmar que no Rio de Janeiro ocorreu a maturidade e a concretização da influência da burguesia industrial organizada em associação sobre os rumos da política e da economia, objetivo almejado desde o período imediatamente posterior à primeira guerra mundial (Leopoldi, 1984).

Oliveira (2008) também aborda a reestruturação produtiva no Rio de Janeiro em decorrência da política neoliberal. Tal política, calcada na desregulamentação, privatização e alteração no papel estatal, passou a dominar os territórios do estado para assim escolher o local dos novos empreendimentos industriais. Três fatores foram essenciais para reverter a tendência de queda nas estatísticas econômicas a partir de meados da década de 90: “mudanças na gestão política, na estrutura produtiva e na capacidade de absorção de novas tecnologias e segmentos industriais (Oliveira, 2008, p. 47).

Dois grandes projetos industriais servem para ilustrar a retomada da economia fluminense no cenário acima descrito: (i) a atração de investimentos da indústria automobilística no sul do estado, e (ii) o complexo portuário e industrial do Açu, na região Norte. Ambos fortemente dependentes de incentivos fiscais.

O Complexo do Açu já foi objeto de diversos estudos (Piquet e Oliveira (2015); Quintsler (2014); Ribeiro e Matos (2015); Monié, (2016), entre outros), que tendem a ressaltar como os interesses privados foram priorizados em relação aos interesses da população local.

O estudo de Monié enfatizou que apesar do projeto ter o apoio das elites regionais, desde o início gerou preocupação a respeito do impacto ambiental, do uso do solo e da qualidade de vida das populações menos favorecidas. Segundo Monié, os principais impactos seriam: a diminuição dos territórios de pesca e a reestruturação dos espaços de vida dos pescadores; a diminuição da superfície cultivável e a reestruturação dos espaços e modos de vida dos agricultores; a remoção de residências e, a restrição ao uso de trechos do litoral para turismo e lazer.

Ribeiro e Matos (2015), por sua vez, criticaram a delegação da gestão de todo território do projeto a uma empresa privada. Apesar de a ideia original ser a de um projeto participativo de gestão integrada com atuação do poder público, da empresa

responsável pelo projeto, de organizações da sociedade civil, instituições de educação e lideranças locais, “tal modelo não se efetivou, o que já era de se esperar visto que a ação coletiva é de interesse público, sua coordenação não pode ser atribuída a uma empresa privada, a qual possui interesse individual” (Ribeiro e Matos, 2015, p. 49).

Quintslr (2014) deu especial destaque à afetação do núcleo agrícola e à desapropriação de centenas de famílias, além da violação aos princípios da justiça ambiental ao impossibilitar a utilização de recursos por diversos grupos para beneficiar apenas um grande empreendimento.

Já em relação à implantação da indústria automobilística no sul do estado, é importante levar em consideração que a região havia perdido grande número de empregos com a privatização da CSN (Volta Redonda) e da Light (Piraí).

No que se refere ao papel do empresariado na implantação dos projetos, o trabalho de Pereira (2008) ajuda a compreender o papel do grupo empresarial Porto Real na atração das fábricas da Volkswagen e PSA Peugeot- Citroën. A tese esmiúça, em tom de certa forma bajulador, a relação dos empresários com os políticos federais, estaduais e municipais que possibilitou a conquista das fábricas pelo Estado. O trabalho destaca os papéis de FHC, Marcello Alencar, Marcio Fortes, Ronaldo Cesar Coelho e, em menor grau, do próprio Cabral. No entanto, os protagonistas são o empresário Luís Eduardo Tarquínio Monteiro da Costa (Lula), do Grupo Porto Real, que “doou” as terras para a fábrica da Volkswagen e costurou as alianças necessárias para a implementação do negócio, além de Noel de Carvalho, prefeito, político tradicional, pertencente à família que domina há séculos a região.

Oliveira (2008) destaca que praticamente todas as terras do antigo distrito de Porto Real pertenciam ao Banco Porto Real de Investimentos, que ali também tinha instalada a fábrica da Coca Cola. Fato interessante narrado que mostra a interação entre empresariado e políticos na atração da Volks é o que segue: o município de Porto Real estava para ser emancipado quando em junho de 1995 a empresa anunciou a decisão de se instalar em Resende, nas terras doadas pelo grupo Porto Real no então distrito de Porto Real. A ALERJ negou a emancipação do distrito, que só correu 28 de dezembro de 1995 por um decreto do governador Marcello Alencar que desmembrou a área doada do então distrito. Assim, a fábrica da Volks ficou em Resende, cujo limite com Porto Real é o alambrado da empresa.

Os projetos do Açu e da indústria automobilística mostram como a parceria entre empresariado e o Estado pensada em 1990 na V PLENINCO se materializou na prática, pois, alegadamente, um dos pontos cruciais para a atração da Volkswagen teriam sido os incentivos de ICMS (75% por 15 anos), IPTU e ISS (15 anos). E, cabe ressaltar, que segundo Marcello Alencar a Volks até teria pedido mais que isso:

“O Ronaldo foi o responsável pela vinda da Volkswagen Caminhões, que hoje é muito bem sucedida, vendendo à beça. O outro (Marcio Fortes) foi responsável pela Peugeot, que foi um negócio mais rápido e menos exigente. Os alemães eram mais duros, eles tinham uma ideia imediata, tinham um espanhol (Arriortua) muito inteligente, muito sabido. E eu não fiquei também com os carros porque eles queriam, além de certos benefícios fiscais que era dados, eles queriam USD 250 milhões.” (Pereira, 2008, p. 161).

Assim, a atração de empreendimentos de grande porte ajudou nas conquistas eleitorais e na conquista do empresariado. A fábrica da Peugeot, negociada por Marcello Alencar e finalizada em janeiro de 1998, foi inaugurada já no governo de Garotinho, em janeiro de 2001. Já a fábrica da Volks, inaugurada durante o governo de Marcello, recebeu ampliação que foi tornada pública durante o governo de Rosinha. Ou seja, os governos estaduais foram sucessivamente se beneficiando publicamente de tais projetos, o que ajuda a entender a opção pela continuidade administrativa por parte das lideranças empresariais.

Não há dúvida de que a atividade econômica do Rio de Janeiro foi retomada com mais vigor a partir do governo de Marcello Alencar e que Cabral, como liderança da ALERJ desde o governo de Alencar, foi visto como o político capaz de acelerar o crescimento econômico do estado.

No entanto, cabe ressaltar que trabalhos que examinam os dados de uma forma mais detalhada minoram a força da atração das indústrias. Ao examinar as características dos ciclos econômicos do Estado do Rio de Janeiro, Campelo, Lima e Notini (2012) destacam que no período compreendido entre 1992 e 2011, apesar da indústria do Estado ter crescido mais que a média nacional, foi a indústria extrativa, de petróleo e gás, e não a indústria de produção, que respondeu quase que integralmente pelo crescimento do PIB fluminense. A variação positiva acumulada da indústria extrativista foi de 238% no período pesquisado.

Da mesma forma, Pereira (2012) afirma que foi a exportação de óleos brutos de petróleo que fez com que o Rio passasse da nona para a terceira posição no ranking dos estados exportadores de petróleo entre 2000 e 2008.

Silva Neto (2006), ao analisar as estatísticas econômicas, também chamou a atenção para o fato de que até aquele momento a perspectiva de crescimento econômico do estado era extremamente dependente do petróleo e nada era feito para minorar tal dependência, especialmente para ajudar a população do norte fluminense. Uma das alternativas que sugeria era o investimento em pequenas empresas com agente para impulsionar o desenvolvimento local.

Já Serra e Terra (2006) alertaram para o fato de que a indústria de petróleo dos chamados municípios produtores era em boa parte inexistente, já que a maior parte dos municípios vivia dos royalties, sem conseguir impulsionar a atividade industrial local. Os autores concluíram que os municípios da Bacia de Campos compreendiam na verdade uma região “petro-rentista” cujo risco de declínio era evidente.

De qualquer forma, tais ressalvas não impediram que Cabral fosse visto pelo empresariado como a pessoa que iria levar adiante as políticas de atração de investimentos implementada por Marcello Alencar, Garotinho e Rosinha, cujo principal componente era a concessão de incentivos fiscais.

Além disso, Cabral era a aposta empresarial de uma política de “choque de gestão” que estava dando resultados em outros estados da Federação. Souza (2007) chamou a atenção para o fato de que as coalizões eleitorais que implementaram ajuste fiscal nos mandatos da década de 1990 tiveram várias vitórias. Ou seja, o sucesso de Cabral em 2006 tem como pano de fundo a aposta numa política que vinha dando resultados eleitorais em estados como Paraná, Bahia, Ceará e Minas Gerais. A pesquisadora aponta que em 1998 o Rio de Janeiro tinha o segundo pior índice do país da dívida como percentual da Receita Líquida Real, o que em parte, também pode justificar o apoio empresarial conquistado por Cabral posteriormente.

Tal posicionamento encontra respaldo na escolha de Cabral para gerir as finanças do estado logo após sua eleição: Joaquim Levy, economista com doutorado na Universidade de Chicago, sede ideológica do neoliberalismo e nome bem visto pelo mercado. Seria ele o responsável pelo sonhado choque de gestão no governo estadual e pela implementação de um controle ortodoxo das finanças públicas. Cabral

foi buscar Levy em Washington, onde era vice-presidente de administração e finanças do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Levy já havia sido secretário do Tesouro Nacional do governo Lula, além de um dos principais economistas do final do governo FHC. Levy foi secretário de governo de Cabral durante três anos e meio e saiu em 2010 para se juntar ao Bradesco.

A escolha de Joaquim Levy como secretário de finanças parece ter sido não só um agradecimento de Cabral às forças que o apoiaram, mas possivelmente até mesmo uma imposição de tais forças, que com isso esperavam frear o avanço do governador eleito sobre o patrimônio público.

José Luiz Alquères (2011), ao discorrer sobre a evolução do ambiente de negócios no Rio de Janeiro, mostra como era o apoio incondicional do empresariado a Cabral. Alquères, à época em que escreveu o artigo, era Presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), membro do Conselho Estratégico de grandes empresas e ex-presidente de empresas como a Light, MDU do Brasil, Altom do Brasil, Eletrobras e CERJ. Ou seja, um dos maiores líderes da classe empresarial fluminense.

A justificativa econômica para o apoio a Cabral é fundamentada na estagnação do PIB fluminense durante os 30 anos compreendidos entre 1976 e 2006. A ideologia por trás da posição fica clara nos elogios explícitos à política econômica dos governos Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso e nas privatizações de empresas telefônicas, CSN, Banerj, Barcas, Supervia, Metrô, Vale do Rio Doce, Light, Ampla, Petroquisa, terminais portuários e operações portuárias. Segundo Alquères, fatores que construíram um Brasil moderno.

A concretização dos objetivos de aproximação política entre governo e líderes empresariais é tornada evidente pelo seguinte trecho, em que descreve o relacionamento, já durante o primeiro mandato de Cabral:

“O governo estadual aproximou-se da classe empresarial, e, alguns empreendedores dinâmicos oriundos da mineração (Toninho Dias Leite, Eike Batista), financeira (Gilberto Sayão, Armínio Fraga), indústria (Olavo Monteiro de Carvalho), comunicações (João Roberto Marinho, Sergio Andrade) e construção (Queiroz Galvão, Odebrecht) recolocaram a nossa área empresarial na vanguarda do país” (Alquères, 2011, p. 66).

Alquères cita ainda que Cabral foi eleito após mandatos de sucesso na presidência da ALERJ para implantar um governo que seguisse os exemplos de

gestão de Geraldo Alckmin em São Paulo, Aécio Neves em Minas Gerais e Paulo Hartung no Espírito Santo. Em suas palavras, “pela formação, pela idade e pela experiência, o governador embarcou nesse modelo: competência política, administração competente e aproximação com a classe empresarial” (Alquéres, 2011, p. 66). A competência política seria atestada pelo excelente relacionamento entre Cabral e Jorge Picciani, presidente da ALERJ. E, adiante, o texto elogia a visão e atuação dos secretários Joaquim Levy, Régis Fichner, Sérgio Ruy Barbosa e Luiz Fernando Pezão.

O artigo demonstra, em primeira mão, a mentalidade empresarial por trás da eleição de Cabral, que posteriormente se transformou em apoio incondicional ao governo durante os dois mandatos.

Tal apoio fez o processo eleitoral de Cabral ser facilitado, tendo em vista a legislação eleitoral então vigente. O impacto da Lei 8.713/1993 (que permitiu as doações de pessoas jurídicas) nas eleições de 2006 e 2010 e na construção da hegemonia do PMDB é clarividente.

Segundo informações disponibilizadas pelo PMDB ao TRE, a campanha de Cabral em 2006 arrecadou pelos canais oficiais R\$ 9,74 milhões, quase quatro vezes mais do que sua principal concorrente, Denise Frossard. Entretanto, R\$ 9,67 milhões foram provenientes de pessoas jurídicas. Ou seja, praticamente o valor total.¹⁴ Os principais doadores foram agentes do mercado financeiro ou grandes empreiteiras, tais como a OAS (800 mil), a Carioca Christian Nielsen (R\$ 700 mil) os bancos Alvorada (R\$ 800 mil), BGN (R\$ 400 mil), BMG (R\$ 350 mil), Cruzeiro do Sul (R\$ 250 mil), Mercantil de São Paulo (R\$ 200 mil) e Prosper (R\$ 200 mil), além de concessionárias de veículos (R\$ 229 mil).¹⁵

Em 2010, os efeitos das doações são ainda mais acentuados, conforme demonstra a tabela a seguir, elaborada com base em reportagem do Jornal do Brasil, que contrapõe as doações para a campanha com os benefícios fiscais concedidos ao doador entre 2007 e 2010.

¹⁴ Guimarães, Larissa. No Rio, campanha de Sérgio Cabral arrecada R\$ 9,74 milhões. UOL Eleições 2006 [internet]. 28/11/2006. Disponível em: <https://eleicoes.uol.com.br/2006/ultnot/2006/11/28/ult3749u1721.jhtm>. Último acesso em 23/11/2018.

¹⁵ Souza, Dayanne e Rocha, Marcela. Banco e empreiteira financiaram Cabral com R\$ 54 milhões. Jornal do Brasil. Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2006/11/28/bancos-e-empreiteiras-financiaram-cabral-com-r-54-milhoes/>

Tabela 1 – Correlação entre doação eleitoral e incentivos fiscais e benefícios financeiros na eleição para governador em 2010¹⁶

Empresa	Valor da Doação	Valor do Incentivo
Gerda	R\$ 500 mil (200 mil para Cabral e 300 mil para o PMDB-RJ)	R\$ 4,806 milhões
Queiroz Galvão	R\$ 1,911 milhão (R\$ 800 mil para Cabral e 1,11 milhão para o PMDB-RJ)	R\$ 910,121 mil para consórcios na qual participa.
SHV Gás Brasil Ltda.,	R\$ 200 mil para Cabral	R\$ 193,9 milhões em 2010
Cervejaria Petrópolis	R\$ 800 mil para o PMDB-RJ	R\$ 78,094 milhões
Companhia de Bebidas Primo Schincariol	R\$ 800 mil para o PMDB-RJ	R\$ 36,721 milhões de isenção em 2010
Rio de Janeiro Refrescos (fabricante da Coca-Cola)	1,079 milhões para PMDB-RJ	R\$ 28,750 milhões em 2010
Construtora Norberto Odebrecht	R\$ 200 mil para o PMDB-RJ	R\$ 234,59 mil
Netmed Instrumentos Científicos	R\$ 404 mil para o PMDB-RJ	R\$ 226,918 mil
Trimix Rio Comércio de Roupas	R\$ 300 mil para o PMDB-RJ	R\$ 7,636 milhões

Fonte: tabela elaborada pelo autor com base na reportagem do Jornal do Brasil

¹⁶ Tabela elaborada pelo autor com base de dados da reportagem disponível em http://www.jb.com.br/index.php?id=/acervo/materia.php&cd_matia=104959&dinamico=1&preview=1

Apesar da maior parte dos incentivos acima ser de natureza setorial e não especificamente para a empresa doadora, a tabela reforça o argumento de que os incentivos fiscais também foram importantes na conquista do apoio empresarial.

Desta forma, é compreensível as razões para o apoio das lideranças industriais a Cabral, crucial em sua conquista do poder. Entretanto, sua manutenção no poder sem contestação, inclusive no que se refere à agressiva política de incentivos fiscais, dependia também de uma liderança empresarial específica: a mídia, que, no Rio de Janeiro, tem sua força concentrada nas empresas das Organizações Globo.

2.2 A CONQUISTA DA MÍDIA

A grande mídia só veio a tornar público o questionamento dos incentivos fiscais concedidos no período Cabral após o final de seus mandatos, quando a crise econômica atingiu o Estado.

Enquanto Cabral trilhou o caminho rumo ao topo do executivo e durante a quase totalidade dos oito anos em que governou, a mídia se caracterizou por fazer uma cobertura extremamente amigável, o que bloqueou uma análise crítica acerca da concessão dos benefícios no momento em que eram aprovados.

A postura da mídia estava em sintonia com aquela adotada pelos demais líderes empresariais, o que faz sentido uma vez que a mídia é parte integrante da elite e também compete pelo poder (Dye, 2013).

Segundo Rodrigues (2002), a mídia é o espaço de consenso entre as elites que a ela tem acesso, a própria mídia e o público. Como a mídia exerce a função de intermediar os fatos no sistema democrático, adquire poder substancial, o que a transforma em elite ao determinar segundo suas preferências o que é ou não notícia, quais as fontes e qual versão deve prevalecer. Ou seja, a mídia consegue influenciar a opinião pública simplesmente por ter o poder de determinar o que é ou não notícia, sendo que a posição ideológica e política dos agentes da mídia influenciam a divulgação (Dye, 2013)

Entretanto, o fato de a mídia pertencer à elite e ter seus próprios interesses resulta em permanente conflito, já que, em tese, é seu dever agir como representante da sociedade civil e proteger o interesse social.

Diz-se que o *ethos* da profissão jornalística, desde seus primórdios, é a “responsabilidade moral de erradicar o mal e mostrar as enfermidades sociais” (Lima, 2006, p. 11). O jornalista se considera empoderado da missão de defender a sociedade dos abusos do poder estatal e por isso o enfoque investigativo do jornalismo. Segundo Lima, justamente por isso há normalmente uma busca incessante pelo escândalo político midiático, por ele definido como “o evento que implica a revelação, através da mídia, de atividades previamente ocultas e oralmente desonrosas, desencadeando uma sequência de ocorrências posteriores”.

É por esta razão que um pré-requisito da democracia representativa legítima é a opinião pública autônoma “servida por meios de comunicação de massa antes de tudo livres, isentos, ou plurideológicos ou não uniformes ou não unilaterais”. (Amaral, 2002, pp. 75, 76). Quando a imprensa é objeto de monopólio e mercantilização o sufrágio popular e a própria democracia representativa entram em crise.

Não deve ser ignorado que uma imprensa totalmente independente talvez seja completa utopia. Motta (2002) já mostrou que o ato de publicar uma matéria passa por diversas etapas objetivas e subjetivas e todo o percurso é sujeito a pressões políticas, econômicas e ideológicas. Em suas palavras “toda decisão de comunicar alguma coisa, é, ao mesmo tempo, uma decisão de não comunicar outras” (Motta, 2002, p. 126, 127).

De qualquer forma, se a missão do jornalista é se opor e investigar, chama a atenção o fato de que Cabral conseguiu exercer poder durante tanto tempo sem escândalos político midiáticos, apesar dos inúmeros indícios sobre sua postura contrária à lei antes mesmo das eleições de 2006. Ao que parece, houve no Rio de Janeiro uma clara prevalência do interesse da mídia como elite sobre sua função social, conforme pode ser depreendido do tratamento que a mídia deu às acusações já existentes de corrupção antes de 2006.

Segundo Souza (2016) as elites têm o poder excepcional de definir o que é corrupção e o que não é. Ou seja, o conceito de corrupção seria manipulável e sujeito à interpretação. Entretanto, ainda que possa haver controvérsia a respeito do que é ou não corrupção, a sua possível existência certamente deveria ser notícia e instigar a capacidade investigativa da imprensa. Além do mais, pode-se arguir que as posturas de Cabral antes de se candidatar a governador já não davam margem à interpretação de que agia de forma rotineira, o que poderia servir como pretexto para afastar

acusações de corrupção (Bezerra, 2017). Ainda assim, a imprensa pouco fez para tornar as acusações públicas.

A cobertura de ilicitudes durante a carreira política de Cabral, o que inclui o longo período na ALERJ e seus dois governos, sempre foi tímida. Para comprovar a assertiva de forma inequívoca realizamos uma pesquisa em atos infralegais da ALERJ, cobrindo um período de 10 anos que abrange a presidência de Cabral na ALERJ, o mandato de senador e o primeiro mandato como governador. Descobrimos que em diversas ocasiões no período o plenário da ALERJ negou autorização para o Poder Judiciário prosseguir com processos criminais contra Cabral, conforme resultado tabelado a seguir:

Tabela 2 – Decisões da ALERJ que impediram processos contra Cabral

Data	Ato	Decisão
14 de outubro de 1999	Resolução no. 154/99	ALERJ negou a concessão de licença solicitada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro nos autos da ação penal no 06/98 para investigar Cabral por enriquecimento ilícito.
16 de maio de 2000	Resolução no 286/2000	ALERJ negou licença para o Órgão Especial do Tribunal de Justiça ir adiante com investigações nos autos da Queixa-Crime no. 01/98.
26 de junho de 2008	Resolução no. 459/2008	ALERJ bloqueou pedido do Superior Tribunal de Justiça, para instaurar procedimento investigativo nos autos da

		Ação Penal 496/RJ (2007/0167683-4) – Processo ALERJ Nº 9427/2008
24 de março de 2009	Resolução 595/2009	negada solicitação para instauração de procedimento persecutório solicitada pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos da Ação Penal 522/RJ nos autos da Ação Penal 552/RJ (2008/0222565-5), Processo Alerj nº 14947/2008.

Fonte: pesquisa do autor em <http://www.alerj.rj.gov.br/> - Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro

De posse de tais dados realizamos pesquisa nas datas próximas às deliberações acima nas edições do jornal O Globo. Apesar da relevância e interesse social das deliberações da ALERJ, nenhuma das decisões acima foi sequer citada pelo periódico.¹⁷

A pesquisa foi restrita ao O Globo porque o jornal era no período em questão o único dos três grandes jornais de abrangência nacional com sede no Rio de Janeiro.¹⁸ Além disso, segundo Lima (2006, p.166) O Globo tinha papel relevante no clipping diário da “mídia impressa” produzido pela Radiobrás, o que aumentava sua

¹⁷ Arquivo da Biblioteca Nacional: Jornal O Globo, edições dos dias 14 e 15 de outubro de 1999; 16 e 17 de maio de 2000; 26 e 27 de junho de 2008; e, 24 e 25 de março de 2009.

¹⁸ Segundo quadro reproduzido por Lima (2006, p. 167), a tiragem dos principais jornais do país aos domingos em 2005 era a seguinte: (i) O Globo (384.949); (ii) Folha de São Paulo (386.197); O Estado de São Paulo (304.156). A tiragem do Jornal do Brasil já havia caído para aproximadamente 75 mil exemplares ainda em 2004.

abrangência. O fato citado por Lima sobre o jornal manter agência de notícias on-line e ser lido e reproduzido por emissoras de rádio e assessorias de imprensa e servir de base para as notícias que depois eram popularizadas pela TV também foi levado em consideração. Lima destaca ainda que O Globo, por ser consumido por uma faixa composta pelos chamados “formadores de opinião”, teria um papel relevante na opinião do eleitorado.

A cobertura sempre favorável certamente teve forte impacto nos governos de Cabral. Segundo Porto (2007) “quando segmentos de conteúdo de mídia apresentam um único enquadramento interpretativo sobre um tema ou evento político, um número maior de pessoas faz sentido da situação em termos da interpretação dominante que é promovida por este enquadramento” (Porto, 2007, p. 284). Ou seja, a mídia influencia a opinião do eleitor e, em relação especificamente às Organizações Globo, Porto alega que “a cobertura de temas e eventos políticos também reflete as posições editoriais da empresa, frequentemente de forma sutil” (Porto, 2007, p. 286).

O que chama a atenção é que a cobertura das Organizações Globo sobre Cabral adotou uma postura diversa daquela normalmente usada pela mídia no Brasil. Guazina (2011) já demonstrou que o Jornal Nacional adota como regra a prática da “cobertura adversária” à política e aos políticos. A “cobertura adversária”, seria baseada na oposição entre os políticos e os jornalistas, “através da desqualificação intensa da política, seus principais atores e instituições representativas” (Guazina, 2011, p. 19).

Pressuposto para a “cobertura adversária” seria a fiscalização e a investigação dos políticos por parte da imprensa, justamente o que não se viu durante toda a trajetória de Cabral. Essa postura jornalística tão bem descrita por Guazina ao examinar o escândalo do mensalão, e que, posteriormente, se fez notar também na operação Lava Jato, tem como objetivo conquistar credibilidade para o órgão de imprensa. Daí que é espantoso ver como Cabral conseguiu caminhar durante tanto tempo sem ser verdadeiramente questionado em suas atitudes. A postura oposicionista em relação às autoridades, fator de credibilidade do jornalismo, sempre se mostrou ausente na trajetória de Cabral rumo ao topo do poder executivo estadual.

Na história do Brasil a corrupção sempre foi usada pela imprensa para exercer oposição a governantes e candidatos e para alavancar candidaturas. Jânio foi eleito usando como símbolo a vassoura que iria varrer o país da corrupção; Collor

conquistou a primeira eleição presidencial após a ditadura militar sendo chamado de “o caçador de Marajás”. Por outro lado, Getúlio Vargas foi derrubado do governo acusado de corrupção; foi levado ao suicídio em 54 por um escândalo político midiático que também teve em sua origem acusações de corrupção; mesmo artifício usado pelos militares para dar o golpe em 64 e depois afastar o ex-presidente Juscelino Kubitschek da vida pública. O governo Collor não teria fim tão abrupto se não fosse a oposição da imprensa, que tornou pública as acusações de corrupção. A mesma postura de guardião da democracia contra a corrupção dos governantes foi vista nos escândalos do mensalão, da lava jato, no impeachment de Dilma Rousseff e na prisão do ex-Presidente Lula.

Qual teria sido então a razão pela qual O Globo não adotou em relação a Cabral, uma postura até certo ponto comum entre os órgãos de imprensa, que é a de amplificar as acusações, maximizar a repercussão de fatos negativos e a adotar um enquadramento de presunção de culpa, sem oferecer oportunidade para o acusado se defender? Em relação à corrupção normalmente a imprensa exerce vigorosa campanha, pautando a internet, a opinião pública e a visão do eleitor em relação ao sistema político (Avritzer, 2016, p. 94). O ano de 2006, inclusive, é emblemático para evidenciar a contradição na postura das Organizações Globo, uma vez que ao mesmo tempo em que adotava a “cobertura adversária” no plano federal ao se mostrar como antagonista do governo PT no escândalo do mensalão, exercia uma cobertura chapa branca em relação à candidatura de Cabral na esfera estadual, contrariando o histórico da imprensa brasileira.

Entendemos que existem várias justificativas para a cobertura favorável.

Primeiramente, cabe lembrar que o relacionamento dos jornalistas com Cabral sempre foi amistoso, talvez por fazerem parte do mesmo grupo social desde que Cabral era menino, uma vez que o político era filho de Sérgio Cabral, conhecido e adorado jornalista. Durante infância, juventude e, posteriormente, na trajetória política de Cabral, sempre houve intensa interação e cumplicidade. Segundo pesquisa que realizamos na ALERJ, Cabral foi autor de inúmeras homenagens a jornalistas destacados, tais como Marcos Sá Corrêa (Resolução no. 107, de 4 de dezembro de 1991), Luiz Antônio Villas Bôas Corrêa (Resolução no. 1.105, de 19 de setembro de 2002, Arnaldo César Ricci Jacob (Resolução no. 1.228, de 12 de dezembro de 2002), Ancelmo Gois (Resolução 114, de 12/09/1991) e Chico Caruso (Resolução no. 30 de

5/27/1991). Além disso, instituiu no calendário oficial o dia 1º de junho como o Dia da Imprensa (Resolução no. 501, de 22 de março de 2001).

A relação de cumplicidade de Cabral com a mídia pode ser constatada também em certos projetos do Núcleo de Memória Política Carioca e Fluminense, criado em regime de cooperação entre a ALERJ que presidia e a Fundação Getúlio Vargas-CPDOC. Em 1998, Cabral, apresentou a obra *Crônica Política do Rio de Janeiro*, que homenageou os mais importantes cronistas políticos da história da imprensa carioca.

Assim, é possível que as relações pessoais tenham influenciado de alguma forma a decisão da imprensa de não investigar a fundo a relação entre empresários e Cabral.

No entanto, entendemos que a principal razão para a cobertura favorável é que Cabral servia à ideologia da grande mídia. Segundo Teixeira (2017) o fato da grande mídia impressa atuar tanto “como antenas de transmissão densas de sentido ideológico”, quanto como desempenhar “funções no sistema produtivo” permite a ela ocupar um lugar estratégico no sistema político (Teixeira, 2017, p. 128/129). Mesmo que a ideologia dos jornais possa ser mascarada em reportagens, muitas vezes feitas por jornalistas que não compartilham do mesma ideologia do dono do jornal, existem os editoriais, que deixam às claras a ideologia do dono e pautam grande parte das matérias vinculadas no jornal, mesmo quando “o diário faz parte de um sistema mais amplo de comunicação”. Segundo Teixeira, “tal observação parece, em particular, pertinente em relação à Rede Globo, mas não só a ela”. (Teixeira, 2017, p. 130). A conclusão de Teixeira ao interpretar o resultado de sua pesquisa que teve como foco as eleições de FHC em 1994 e 1998 é que a grande imprensa brasileira mostra “notável coesão ideológica em torno do ideário neoliberal” (Teixeira, 2017, p. 138).

Se é certo que o ideário neoliberal é dominante na grande mídia, presume-se que define o que é notícia e, portanto, atuou também nas eleições ao governo do Estado em 2006 e 2010 e na cobertura dos governos de Cabral:

“A ideologia dominante, ao contrário, permeia as instituições, as práticas e as ideias sociais. Como investiga-la? Examinando-se qual é o “sistema de regras” que regula o processo de seleção de certas mensagens, de certos produtos e não de outros. Esse “sistema de regras” existe, por exemplo, nos mecanismos de decisão editorial da imprensa burguesa, que vai governar a seleção dos fatos e a linguagem das mensagens. Nesse caso, tal “sistema de regras” não é, evidentemente, um código escrito, nem são as normas de redação

conscientemente estabelecidas (apesar de permeá-las também). Ao contrário, é um processo muito mais subjetivo e complexo. Ele constitui o meio de produção dos produtos ideológicos da classe dominante.” (Motta, 2002, p. 146)

Corroborando a opinião acima, Aldé, Mendes e Figueiredo (2007) sustentam que o produto final da matéria é sempre resultado de uma pauta editorial prévia. Ora, não há como admitir que tal pauta editorial não leve em conta a ideologia do dono do jornal.

Por fim, há que se levar em consideração também que políticos de ideologia neoliberal como Cabral normalmente se posicionam nas questões econômicas contrariamente às políticas tributárias que visam distribuição de renda, defendendo a manutenção de uma baixa tributação sobre renda e patrimônio. A questão pode parecer periférica, mas no caso das Organizações Globo tem relevância destacada, uma vez que o grupo é proprietário de vários imóveis na cidade do Rio de Janeiro, a maior parte localizada no bairro do Jardim Botânico, cujo IPTU era extremamente baixo em relação aos valores de mercado dos respectivos imóveis. Apesar do IPTU ser de competência municipal, o sucesso de Cabral possibilitou que seu candidato a prefeito, Eduardo Paes, fosse eleito nas eleições de 2008 e reeleito em 2012, sempre mantendo o IPTU dos bairros da zona sul bastante defasado. Foi apenas com a eleição de Marcello Crivella, em 2016, coincidentemente visto como opositor da Globo em razão dos laços que mantém com a Igreja Universal e, conseqüentemente, com a Rede Record, que o IPTU da zona sul finalmente foi reajustado pela Lei Municipal nº 6.250/2017 para valores mais em sintonia com o que normalmente se cobra em outras cidades a título de tributo sobre propriedade imobiliária.

Assim, a cobertura das candidaturas e governos de Cabral pelo Jornal O Globo foi pautada pela ideologia dos donos do jornal, tanto nas matérias e editoriais publicados, quanto na escolha do que viria ou não a ser notícia, especialmente as acusações já existentes de enriquecimento ilícito por parte do candidato. Ideologia que triunfou sobre o *ethos* da profissão jornalística.

O Grupo Globo conseguiu enxergar em Cabral um aliado com características comportamentais e ideológicas completamente distintas da de Leonel Brizola, com o qual se digladiou por doze anos ininterruptos.¹⁹

¹⁹ Antes mesmo de promulgado o resultado das eleições em 1982, o conflito entre Brizola e a Globo se materializou no chamado caso Proconsult, que foi uma tentativa de fraude na apuração do

Outro fator que provavelmente deve ter facilitado a cobertura amigável da Globo em relação a Cabral foi a ausência de competitividade no mercado jornalístico local. Durante anos O Globo sempre rivalizou com o Jornal do Brasil na busca pelo

resultado das eleições, com o objetivo de evitar a vitória de Brizola. Em síntese, o governo militar escolheu a empresa Proconsult para realizar as apurações e esta dava vantagem a Moreira Franco. A TV Globo e o Jornal O Globo divulgavam as informações da Proconsult, mas o Jornal do Brasil, então grande concorrente da Globo, juntamente com suas duas emissoras de rádio, divulgava a apuração paralela que indicava Brizola como vencedor. Com a confirmação da vitória de Brizola, a impressão reinante foi de uma derrota da Globo e o confronto entre ambos persistiu por todo restante da carreira política do governador.

Três outras contendas espalhadas durante um período de dez anos servem para ilustrar o clima de guerra entre Brizola e Roberto Marinho, acionista controlador das Organizações Globo.

Inicialmente, a disputa pela transmissão do carnaval de 1984, o primeiro após a inauguração do sambódromo idealizado por Brizola e seu vice Darcy Ribeiro. A batalha terminou com a concessão dos direitos de transmissão exclusiva à recém-criada Rede Manchete, numa derrota flagrante para a Globo, vista pela população como mais uma humilhação imposta por Brizola ao regime militar e seus aliados (Bonifácio Sobrinho, 2001, p. 401 e Bloch, 2008, p. 269).

O clima belicoso entre Globo e Brizola persistiu durante todo o primeiro mandato do governador e desaguou nas eleições presidenciais de 1989, de onde extrai-se o segundo episódio. Com a campanha em andamento Brizola pessoalmente participou da redação de uma representação jurídica dirigida ao TSE para denunciar o favorecimento da Globo ao candidato Fernando Collor e condenar o “indevido uso do poder econômico” (Aguiar, 1991, p. 115).

O terceiro evento é datado de 1994 e consiste no direito de resposta lido em pleno Jornal Nacional pelo principal rosto do jornalismo da Globo, o apresentador Cid Moreira.

O texto, que Brizola havia escrito dois anos antes, era uma resposta à reportagem do Jornal Nacional de 1992 que havia se referido ao então governador, já em seu segundo mandato, como “senil”. (Quando a justiça vergou a TV Globo, Memorial da Democracia, 15 de março de 1999, disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/quando-a-justica-vergou-a-tv-globo>. Último acesso em 23/11/2018).

Tendo em vista o caráter simbólico do ocorrido, ou seja, o ataque à Globo na sua principal vitrine, cabe transcrever parte do que Cid Moreira reproduziu, numa leitura que durou três minutos, para milhões de telespectadores:

“Não reconheço à Globo autoridade em matéria de liberdade de imprensa, e basta para isso olhar a sua longa e cordial convivência com os regimes autoritários e com a ditadura de 20 anos, que dominou o nosso país. Todos sabem que critico há muito tempo a TV Globo, seu poder imperial e suas manipulações. Mas a ira da Globo, que se manifestou na quinta-feira, não tem nenhuma relação com posições éticas ou de princípios. É apenas o temor de perder o negócio bilionário, que para ela representa a transmissão do Carnaval. (...) Ninguém questiona o direito da Globo mostrar os problemas da cidade. Seria antes um dever para qualquer órgão de imprensa, dever que a Globo jamais cumpriu quando se encontravam no Palácio Guanabara governantes de sua predileção. Quando ela diz que denuncia os maus administradores deveria dizer, sim, que ataca e tenta desmoralizar os homens públicos que não se vergam diante do seu poder. (...) quem sempre viveu de concessões e favores do Poder Público não é capaz de ver nos outros senão os vícios que carrega em si mesma.

(Leia a resposta de Brizola, Folha de São Paulo, 16 de março de 1994, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/3/16/brasil/29.html>. Último acesso em 23 de novembro de 2018).

Portanto, é plausível que o trauma com Brizola tenha influenciado a postura global, que finalmente havia encontrado um parceiro ideológico para assumir a liderança do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro.

jornalismo de credibilidade no Rio de Janeiro, mas na virada do século o Jornal do Brasil entrou em crise profunda e as vendas despencaram, deixando O Globo sem competidor direto na faixa de consumo em que ambos dividiam os leitores. A crise foi tamanha que em 2001 a família Nascimento Brito arrendou o Jornal do Brasil para o empresário Nelson Tanure, o que só fez acelerar a decadência até o jornal ser retirado de circulação em 2010.²⁰

A ausência de competição é um dos fatores que pode levar ao jornalismo chapa branca, conforme afirma Waisbord, segundo o qual a investigação jornalística seria encorajada por quatro fatores: “1) a busca pelo lucro financeiro; 2) objetivos políticos (a luta pelo poder entre os diferentes grupos e o alinhamento das empresas de mídia a eles); 3) auto concepções profissionais (o *ethos* e a missão de *watchdogs*) e 4) as rivalidades competitivas (na busca pela audiência e pelos leitores)” (Waisbord apud Guazina, 2011 p. 28).

Não ter imprensa rival certamente diminui a necessidade do furo jornalístico, especialmente se a intenção do governante ou candidato se assemelha ideologicamente ao dos donos do grupo de mídia. É possível a acomodação.

Assim, a complacência com Cabral serviu para instrumentalizar a política neoliberal defendida pelas lideranças empresariais do Estado, o que inclui a política de incentivos fiscais, sempre apoiada pela imprensa.

Ironicamente, se num primeiro momento Cabral conseguiu cumprir o prometido, posteriormente seus governos estaduais e a crise econômica que seguiu se tornaram um perfeito laboratório para os cinco principais males do capitalismo atual, quais sejam: estagnação; redistribuição oligárquica; redução do patrimônio público; corrupção e anarquia (Streeck, 2014).

Se os incentivos fiscais tiveram papel relevante no resultado desastroso para a economia fluminense a partir de 2016 é o que será examinado a partir do capítulo seguinte.

²⁰ Paulo, Mello, O adeus ao jornal do Brasil: após 119 anos, um dos diários mais importantes do país deixa de circular, O Globo, 4 de novembro de 2011, disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/o-adeus-ao-jornal-do-brasil-apos-119-anos-um-dos-diarios-mais-importantes-do-pais-deixa-de-2958344>. Último acesso em 23 de novembro de 2011. Ressalta-se que em 2017 o Jornal do Brasil voltou às bancas por intermédio do empresário Omar Peres, que arrendou a marca de Nelson Tanure.

CAPÍTULO 3

O DEBATE SOBRE OS INCENTIVOS FISCAIS VIGENTES DURANTE OS GOVERNOS CABRAL

3.1 – CONTEXTO LEGISLATIVO E JURISPRUDENCIAL A RESPEITO DA CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS ESTADUAIS

Conforme será visto na seção 3.2, em outubro de 2016, já com a crise econômica do Estado do Rio de Janeiro deflagrada e aproximadamente dois anos após o encerramento do mandato de Cabral, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou uma Ação Civil Pública em face do Estado com o objetivo de impugnar o programa de concessões de benefícios fiscais e financeiros concedidos pelo Governo (Ação Civil Pública nº. 0334903-24.2016.8.19.0001). Entre os diversos pedidos na ação, o principal é para declarar nulos todos os incentivos e benefícios concedidos ao arrepio da prévia avaliação do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, a quem em âmbito nacional cabe aprovar os incentivos concedidos pelos estados membros.

No entanto, o raciocínio de que os incentivos concedidos e mantidos sem aprovação do CONFAZ seriam inconstitucionais e, portanto, por si só, demonstrariam a culpa inequívoca dos administradores públicos que os aprovaram na crise fiscal do Rio de Janeiro é por demais simplista. Fato é que boa parte dos incentivos fiscais estaduais em todo o Brasil eram concedidos sem seguir o rito constitucional e o Rio de Janeiro simplesmente adotou uma prática comum até então.

Desta forma, antes de começar a examinar o caso específico do Rio de Janeiro nos mandatos de Cabral, é necessário que se faça uma exposição geral sobre o cenário jurídico relacionado à concessão dos incentivos estaduais, especificamente em relação à questão constitucional.

De acordo com o artigo 155, §2º, XII, “g” da Constituição Federal (“Constituição”)²¹, os benefícios fiscais relacionados ao ICMS devem ser concedidos mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, a ser regulamentada por lei complementar.

A Lei Complementar nº 24/75, ao regulamentar a deliberação dos Estados, estabelece que estes não podem, unilateralmente, conceder benefícios fiscais ou financeiros fiscais. Tais benefícios só podem ser outorgados caso haja aprovação unânime de todos os Estados, no âmbito do CONFAZ²².

Note-se que a Constituição Federal estabelece a necessidade de deliberação dos Estados e do Distrito Federal apenas para “isenções, incentivos e benefícios fiscais”. Entretanto, a Lei Complementar, que deveria limitar-se a regulamentar a regra constitucional, submete à apreciação do CONFAZ qualquer incentivo ou benefício “financeiro-fiscal” concedido com base no ICMS.

A constatação é relevante porque na seção 3.2 e no capítulo 4 serão examinados também o incentivo concedido no âmbito do FUNDES (Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social), que engloba diversos programas, entre os quais o RIOINVEST, responsável por grande parte dos financiamentos concedidos aos empreendimentos de grande porte no Rio de Janeiro. Segundo a Lei Complementar, tal benefício também se sujeitaria à aprovação pelo CONFAZ, uma vez que é um incentivo financeiro que utiliza o ICMS como ferramenta, e não um

²¹ Brasil. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado; 1988:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (...) II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

(...)

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (...) XII - cabe à lei complementar: (...) g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.”

²² Brasil. Lei Complementar nº 24/75, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.

“Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

(...)

Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.

(...)

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.”

incentivo fiscal em sentido estrito, já que em princípio não há uma desoneração tributária direta.

No entanto, o STF vem reiteradamente reconhecendo a impossibilidade de concessão de benefícios fiscais ou financeiros-fiscais sem a prévia aprovação em convênio interestadual, como forma de evitar o que se convencionou chamar de guerra fiscal.

A jurisprudência da Corte é severa em relação ao tema. A título de exemplo, há precedente²³ em que a autorização para pagamento de ICMS parceladamente, sem incidência de juros e correção monetária, instituída sem amparo em convênio, foi considerada como sendo, “indiscutivelmente”, um deferimento de benefício fiscal inconstitucional.

De qualquer forma, conforme mencionado acima, a maioria dos incentivos de ICMS existentes em âmbito nacional foram instituídos sem convênio, de forma que todos os estados da Federação conviveram com as mesmas inconstitucionalidades.

O desrespeito à Constituição causa enorme insegurança jurídica, especialmente porque o STF reiteradamente decidiu pela inconstitucionalidade de incentivos de ICMS outorgados pelos Estados unilateralmente, sem base em convênio. A posição do tribunal é que a concessão unilateral de incentivos fiscais por parte dos Estados, sem a autorização prévia do CONFAZ viola a reserva constitucional de Convênio nas situações previstas no artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 24/75.²⁴

Obviamente, a consistente jurisprudência do STF causou ainda mais insegurança jurídica para os governantes estaduais e as empresas que usufruíam os benefícios fiscais, já que estas estavam seguindo legislação estadual vigente.

Assim, houve uma reação, tanto na esfera judicial, e, principalmente, na esfera legislativa, para reduzir a insegurança jurídica.

Em âmbito judicial, o próprio STF, em acórdão proferido em 19/05/2015, por ocasião do julgamento da ADI nº 4.481/PR (Rel. Min. Luis Roberto Barroso, Plenário do STF, DJe do dia 19.05.2015) concluiu pela aplicação de efeitos apenas prospectivos à declaração de inconstitucionalidade de um incentivo ou benefício

²³ ADI 4.481 / PR; Relator: Min. Roberto Barroso; 11/03/2015.

²⁴ Exemplos de acórdãos comprovando a posição pacificada pelo STF: ADI 2.663/17; ADI 429/CE; ADI 2906/RJ; ADI 2376/RJ; ADI 3674/RJ; ADI 3413/RJ; ADI 4457/PR; ADI 3794/PR; ADI 2688/PR; ADI 1247/PA; ADI 3702/ES; ADI 4152/SP; ADI 3664/RJ; ADI 3803/PR; ADI 2549/DF; ADI 3794/ES.

estadual. Na oportunidade, o tribunal declarou a inconstitucionalidade parcial da Lei nº 14.985/2006, do Estado do Paraná, por violação ao art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal, visto que a lei estadual impugnada instituiu benefício fiscal relativo ao ICMS sem a deliberação prévia dos Estados e do Distrito Federal. De acordo com a maioria formada, a referida Lei paranaense ficou vigente por mais de 8 (oito) anos ininterruptos antes de sua declaração de inconstitucionalidade, assim, a aplicação de efeitos retroativos (*ex tunc*) implicaria em inegável violação aos princípios constitucionais da boa-fé e da segurança jurídica; que, em juízo de ponderação, deveriam prevalecer ante o dispositivo constitucional tido por violado.

Já na esfera legislativa, para reforçar a segurança jurídica, mas também tentar solucionar a guerra fiscal na atração de investimentos, em agosto de 2017 foi publicada a Lei Complementar nº 160/17²⁵, que previu a possibilidade de edição de convênio permitindo aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre: (i) a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos por legislação estadual anterior a 08/08/17 em desacordo com o disposto no art. 155, §2º, XII, “g” da Constituição (sem respaldo em convênio), e; (ii) a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais que ainda se encontrem em vigor.

O quórum estabelecido para a aprovação e ratificação do convênio interestadual foi de 2/3 de todas as unidades federadas e 1/3 das unidades federadas integrantes de cada uma das 5 regiões do país (portanto, inferior ao quórum previsto na Lei Complementar nº 24/75 para outorga original de incentivos de ICMS).

O art. 5º da Lei Complementar nº 160/17 estabelece que a remissão dos créditos e a reinstituição dos benefícios, realizada pela unidade federada de origem da mercadoria, do bem ou do serviço, afastam as penalidades previstas no art. 8º da Lei Complementar nº 24/75 de forma retroativa, até a data original de concessão do incentivo.

²⁵ Brasil. Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017. Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e ao Distrito Federal deliberar sobre a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal e a reinstituição das respectivas isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais; e altera a Lei nº 12.973, de 13 de maio de 2014.

Com base na Lei Complementar nº 160/17, em dezembro de 2017 foi celebrado o Convênio ICMS nº 190/17 que, sob determinadas condições, remite e anistia²⁶ os créditos tributários de ICMS decorrentes de incentivos instituídos até 08/08/17 sem respaldo em convênio. Além disso, autoriza os Estados e o Distrito Federal a reinstituir²⁷, até 28/12/17, os incentivos ainda em vigor outorgados até 08/08/17.²⁸

Entretanto, os benefícios objeto de reinstituição só poderão ser concedidos ou prorrogados até os seguintes prazos, que variam conforme a destinação do benefício:

Tabela 3 – Data Limite para Concessão e Prorrogação de Benefícios Fiscais

Tipo de Incentivo	Data Limite
I. Fomento das atividades agropecuária e industrial, inclusive agroindustrial, e ao investimento em infraestrutura rodoviária, aquaviária, ferroviária, portuária, aeroportuária e de transporte urbano	31/12/22
II. Manutenção ou incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional, incluída a operação subsequente à da importação, praticada pelo contribuinte importado	31/12/25

²⁶ “**Cláusula oitava** Ficam remetidos e anistiados os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes dos benefícios fiscais 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.

§ 1º A remissão e a anistia previstas no caput desta cláusula aplicam-se também aos benefícios fiscais:

I - desconstituídos judicialmente, por não atender o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

II - decorrentes de, no período de 8 de agosto de 2017 até a data da reinstituição, desde que a reinstituição não ultrapasse 28 de dezembro de 2018:

a) concessão pela unidade federada a contribuinte localizado em seu território, com base em ato normativo vigente em 8 de agosto de 2017, observadas suas condições e limites;

b) prorrogação pela unidade federada de ato normativo ou concessivo;

c) modificação pela unidade federada de ato normativo ou concessivo, para reduzir-lhe o alcance ou montante.”

(...)”

²⁷ “**Cláusula nona** Ficam as unidades federadas autorizadas, até 28 de dezembro de 2018, a reinstituir os benefícios fiscais, por meio de legislação estadual ou distrital, publicada nos respectivos diários oficiais, decorrentes de atos normativos editados pela respectiva unidade federada, publicados até 8 de agosto de 2017, e que ainda se encontrem em vigor, devendo haver a informação à Secretaria Executiva nos termos do § 2º da cláusula sétima.”

²⁸ Desde que a reinstituição ocorra dentro do prazo, no período entre 08/08/17 e a data da reinstituição, a remissão alcançará também benefícios decorrentes de: (i) concessão com base em ato normativo vigente em 08/08/17; (ii) prorrogação de ato normativo ou concessivo; (iii) modificação de ato normativo ou concessivo, para reduzir-lhe o alcance ou montante.

III. Manutenção ou ao incremento das atividades comerciais, desde que o beneficiário seja o real remetente da mercadoria	31/12/22
IV. Operações e prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais in natura	31/12/20
V. Outros	31/12/18

Fonte: Convênio ICMS nº 190/17

Note-se que o enquadramento do benefício fiscal deve ser feito pelo próprio Estado, podendo ser contestado pelas outras unidades federativas. Havendo contestação, o Estado concedente do benefício deverá apresentar contrarrazões e o CONFAZ decidirá a questão.

De acordo com a cláusula segunda do Convênio 190/17, para a remissão e reinstituição dos benefícios, os Estados e o Distrito Federal devem, em resumo:

- (i) Publicar em seus diários oficiais uma relação de todos os atos normativos que outorgaram incentivos em desacordo com o art. 155 da Constituição Federal (i.e. sem respaldo em convênio), instituídos até 08/08/17, vigentes ou não²⁹. A publicação deverá ocorrer até 29/03/18, para os atos vigentes em 08/08/17, e até 30/09/18, para os atos não vigentes na referida data³⁰;
- (ii) Registrar e depositar na Secretaria Executiva do CONFAZ a documentação comprobatória dos atos concessivos dos incentivos fiscais de que trata o item anterior (vigentes ou não), incluindo os correspondentes atos normativos, que devem ser publicados no Portal Nacional da Transparência Tributária no site do CONFAZ³¹. O registro

²⁹ A publicação deverá seguir o modelo específico constante do Anexo Único do Convênio.

³⁰ O CONFAZ pode autorizar que o cumprimento dessa exigência seja feito até 28/12/2018, devendo o pedido da unidade federada requerente estar acompanhado da identificação dos atos normativos objeto da solicitação.

³¹ A publicação no Portal Nacional da Transparência Tributária deve ser realizada pela Secretaria Executiva do CONFAZ. Nesse portal, haverá informações e documentação comprobatória dos atos normativos e dos atos concessivos. Junto à documentação comprobatória, cada unidade federada deverá fornecer outras informações e mantê-las atualizadas, em formato a ser definido pela Secretaria Executiva por meio de despacho, devendo conter os seguintes dados: (i) espécie do ato normativo, tais como: lei, decreto, portaria, resolução; (ii) número e a data do ato normativo e das suas alterações; (iii) data de publicação do ato normativo no diário oficial da unidade federada declarante; (iv) especificação do enquadramento dos benefícios fiscais; (v) espécie do ato concessivo, tais como: lei, decreto, portaria, resolução, termo de acordo, protocolo de intenção, regime especial, despacho,

deverá ocorrer até 29/06/18, para os atos vigentes na data do registro e do depósito, e até 28/12/18, para os atos não vigentes nas referidas datas³².

- (iii) Especificamente em relação à remissão, desistir de ações ou embargos à execução fiscal relacionados aos respectivos créditos tributários, com a quitação integral das custas e demais despesas processuais, bem como de impugnações, defesas e recursos eventualmente apresentados no âmbito administrativo. Deverá, ainda, haver desistência da cobrança de eventuais honorários de sucumbência da unidade federada.
- (iv) Especificamente em relação à reinstituição de benefícios, publicar nos respectivos diários oficiais, até 28/12/18, legislação que os restitui (apenas benefícios instituídos até 08/08/17 e ainda vigentes) e passar a informação à Secretaria Executiva do CONFAZ.

Os atos normativos e concessivos de benefícios outorgados sem respaldo em convênio, que não sejam publicados, registrados, depositados e reinstituídos nos moldes acima descritos, deverão ser revogados até 28/12/18 pelo Estado concedente.

O exame do cenário jurídico acima claramente demonstra que a concessão de incentivos fiscais sem seguir o rito constitucional é um problema nacional, não particular ao Estado do Rio de Janeiro e tampouco ao governo de Cabral. A solução para o problema, exposta na legislação acima, já vem sendo implementada no âmbito de todos os estados, para que seja possível evitar as consequências negativas das decisões contrárias do STF à concessão dos incentivos e assim proteger não só o Estado, mas também as empresas que seguiram a legislação vigente.

Portanto, na análise do impacto do incentivos fiscais vigentes no período Cabral na crise econômica do Estado do Rio de Janeiro optamos por não sopesar o aspecto

autorização específica; (vi) número do ato concessivo, se houver; (vii) data do ato concessivo, se houver; (viii) data da publicação do ato concessivo no diário oficial, se houver; (ix) CNPJ do estabelecimento beneficiário; (x) razão social do contribuinte beneficiário; (xi) especificação do benefício fiscal; (xii) operações e prestações alcançadas pelos benefícios fiscais; (xiii) segmento econômico, atividade, mercadoria ou serviço cujo benefício fiscal foi alcançado; (xiv) termo inicial de fruição do ato concessivo; e (xv) termo final de fruição do ato concessivo.

A cada alteração dos benefícios fiscais, devem ser atualizadas as informações junto à Secretaria Executiva até o último dia útil do mês subsequente ao da publicação do ato normativo ou concessivo que os instituiu, concedeu, alterou ou revogou.

³² O CONFAZ pode autorizar que o cumprimento dessa exigência seja feito até 28/12/2018, devendo o pedido da unidade federada requerente estar acompanhado da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos dos benefícios fiscais.

constitucional relativo aos incentivos concedidos sem aprovação do CONFAZ, tão repetido pelos opositores da política de incentivos fiscais de Cabral e pelo Ministério Público, tendo em vista que a questão política é comum a todos os estados e está em processo de ser superada.

3.2 POSICIONAMENTOS ACERCA DOS INCENTIVOS FISCAIS DO RIO DE JANEIRO DURANTE OS GOVERNOS DE CABRAL

A concessão de incentivos fiscais para atração de empresas é algo usual no mundo todo e não uma característica apenas brasileira.

A competição entre estados do mesmo país é feroz em outras federações também. Como exemplo mais recente a batalha entre diversos estados e cidades americanas para a nova sede da Amazon, maior varejista digital do mundo. O investimento, estimado em US\$ 5 bilhões, deve gerar aproximadamente 50 mil empregos e foi alvo de uma disputa entre 238 cidades americanas durante aproximadamente um ano. No final, em novembro de 2018, a Amazon optou por dividir a nova sede em duas localidades e foram escolhidas Nova York e Arlington (estado da Virgínia). Certamente, entre as razões que levaram a Amazon a decidir está o fato de que Nova York ofereceu US\$ 1,25 bilhão em incentivos enquanto o Estado de Virgínia concedeu US\$ 550 milhões e a cidade de Arlington outros US\$ 23 milhões.³³

Assim, olhar a apenas para os números da suposta renúncia fiscal para condenar os incentivos é normalmente uma crítica de viés mais político do que baseada numa análise pormenorizada dos prós e contras da concessão dos incentivos.

Por outro lado, o argumento de que os incentivos são condição essencial para a economia local vencer a competição por investimentos com outros estados da federação é por demais genérico e também não pode prosperar.

Assim, o que aqui se propõe é examinar as posições dos técnicos que já estudaram a situação dos incentivos fiscais nos mandatos de Cabral para no capítulo seguinte apresentar a nossa visão sobre o tema.

³³ Amazon divide sede e cria 50 mil empregos, Jornal do Brasil, edição impressa, 14 de novembro de 2018, p. 12.

Cabe ressaltar que todos os posicionamentos que seguem apenas foram emitidos após Cabral ter saído do governo e a crise econômica ter se instalada no Estado.

Um dos documentos mais noticiados pela imprensa questionando a política de incentivos fiscais de Cabral, e talvez a origem da polêmica, foi o relatório de 2016 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no Processo No. 113.423-3/14 (Relatório TCE), lavrado pelo conselheiro José Gomes Graciosa. O objeto do relatório foi a análise dos controles internos existentes no âmbito da Secretaria de Estado da Fazenda para acompanhamento e avaliação da renúncia fiscal.

O Relatório TCE baseia a análise dos incentivos concedidos no DUB-ICMS, sistema de prestação de informações criado pela Resolução SEFAZ No. 180/08, no qual o próprio contribuinte tem que informar os benefícios e incentivos fiscais de ICMS usufruídos. Entre os objetivos do DUB-ICMS está garantir o cumprimento do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também verificar a compatibilidade entre a arrecadação do beneficiário e os incentivos a ele concedidos.

A questão é que o Relatório TCE chocou a população do Rio de Janeiro e foi objeto de inúmeras reportagens na imprensa³⁴ ao mostrar um valor de renúncia fiscal de ICMS de R\$ 138.619.218.639,09 (cento e trinta e oito bilhões, seiscentos e dezenove milhões, duzentos e dezoito mil, seiscentos e trinta e nove reais e nove centavos) para o período compreendido entre 2008 e 2013, como segue:

Tabela 4 – Montante da renúncia fiscal anual segundo TCE

Volume de ICMS não pago em virtude de Renúncia Fiscal	
Ano	Valor
2008	R\$ 11.287.103.718,28
2009	R\$ 16.595.734.367,47
2010	R\$ 16.659.494.149,98
2011	R\$ 34.580.737.258,21
2012	R\$ 27.174.655.963,95
2013	R\$ 32.321.493.181,20
Total	R\$ 138.619.218.639,09

Fonte: tabela reproduzida de Fls. 362 do Processo No. 113.423-3/14 do TCE-RJ

³⁴ RJ deixou de arrecadar R\$ 138 bi em ICMS entre 2008 e 2013, diz TCE. Site G1, 8 de março de 2016, disponível em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/03/rj-deixou-de-arrecadar-r-138-bi-em-icms-entre-2008-e-2013-diz-tce.html>. Último acesso em 24/11/2018.

O Relatório TCE fez a ressalva de que o valor total acima não necessariamente correspondia ao valor exato da renúncia, uma vez que incluía também casos de: (i) diferimento do imposto para pagamento futuro, no qual a responsabilidade é apenas transferida para uma etapa posterior; (ii) suspensão, hipótese em que o pagamento é apenas suspenso temporariamente; e (iii) reduções da base de cálculo e isenções no meio da cadeia produtiva, situação em que o tributo é pago ao final da última etapa da cadeia. Ao mesmo tempo, o Relatório TCE destaca que como o cálculo foi feito com base em informações disponibilizadas pelos próprios contribuintes, possivelmente estaria subavaliado, pois diversos contribuintes podem ter deixado de cumprir com a obrigação de informar o benefício no sistema da secretaria da fazenda.

O mesmo relatório apresentou ainda a lista dos maiores beneficiários do estado em 2013, penúltimo ano do segundo mandato de Cabral:

Tabela 5 – Contribuintes que mais receberam incentivos de ICMS em 2013

PETROLEO BRASILEIRO S A Total	R\$ 4.459.254.765,31
CP-RJ IMPLANTES ESPECIALIZADOS COMERCIO E IMPORTACAO LTDA Total	R\$ 3.857.215.823,65
GE CELMA LTDA Total	R\$ 925.305.654,65
THYSSENKRUPP COMPANHIA SIDERURGICA DO ATLANTICO Total	R\$ 683.831.952,41
AMPLA ENERGIA E SERVICOS S/A Total	R\$ 669.367.428,26
EMBRATEL TVSAT TELECOMUNICACOES S A Total	R\$ 592.719.690,27
WHITE MARTINS GASES INDUSTRIAIS LTDA Total	R\$ 583.183.698,73
COMPANHIA ESTADUAL DE AGUAS E ESGOTOS - CEDAE Total	R\$ 570.780.767,46
COMPANHIA SIDERURGICA NACIONAL Total	R\$ 494.969.770,14

SUBSEA7 DO BRASIL SERVICOS LTDA Total	R\$ 455.640.649,77
CASAS GUANABARA COMESTIVEIS LTDA Total	R\$ 436.286.956,61
PROCTER & GAMBLE DO BRASIL S A Total	R\$ 379.155.680,48
TAP MANUTENCAO E ENGENHARIA BRASIL S/A Total	R\$ 371.473.114,69
USINA TERMELETRICA NORTE FLUMINENSE S/A Total	R\$ 323.521.974,15
PETROBRAS DISTRIBUIDORA SA Total	R\$ 319.079.048,06
PARAGON OFFSHORE DO BRASIL LTDA Total	R\$ 285.605.965,84
CERVEJARIA PETROPOLIS S/A Total	R\$ 283.575.945,59
BRF S A Total	R\$ 281.783.327,44
ESTALEIRO BRASFELS LTDA Total	R\$ 279.671.344,49
CENCOSUD BRASIL COMERCIAL LTDA Total	R\$ 273.662.758,61

Fonte: Tabela reproduzida de fls 364 do Processo No. 113.423-3/14 do TCE-RJ

O Relatório TCE também questionou benefícios concedidos ao setor de joalheria. Segundo o relator, “Nada justifica, sob ponto de vista do interesse público, a concessão de benefícios e incentivos fiscais para fortalecer a produção e comercialização de joias confeccionadas com metais preciosos, cujos produtos só podem ser adquiridos por contribuintes de elevadíssimo poder aquisitivo”.³⁵

O benefício em questão havia sido concedido por meio do Decreto 41.596/2008. E, conforme dados do sistema da fazenda gerou renúncia fiscal no

³⁵ Fls. 372 do Relatório TCE.

montante de R\$ 230.716.759,28 (duzentos e trinta milhões, setecentos e dezesseis mil, setecentos e cinquenta e nove reais e vinte e oito centavos), conforme abaixo:

Tabela 6 – Benefícios concedidos ao setor joalheiro

ICMS não pagos com base no Decreto 41.596/2008		
2008	R\$	495.207,20
2009	R\$	29.213.546,67
2010	R\$	39.955.179,16
2011	R\$	48.065.087,24
2012	R\$	52.884.384,93
2013	R\$	60.103.354,08
Total	R\$	230.716.759,28

Fonte: Quadro reproduzido de Fls 371 do Processo No. 113.423-3/14 do TCE-RJ

Entre as principais beneficiárias do incentivo são listadas as empresas H Stern, Amsterdam Sauer, Caneta Continental.

Por fim, foi destacado que determinados empresas, como o Grupo Nissan, foram beneficiadas duplamente, uma vez que tiveram direito a incentivos fiscais, mas também a recursos do FUNDES – Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social para implantação dos projetos. No caso da Nissan o financiamento chegou a R\$5.908.906.000,00 (cinco bilhões, novecentos e oito milhões, novecentos e seis mil reais).³⁶

O Relatório TCE, apesar de por demais alarmista no número de R\$ 138 bilhões (conforme será visto a seguir), foi importante para chamar a atenção para o assunto da renúncia fiscal em meio à crise que atingiu o Estado do Rio de Janeiro. Dado à grande repercussão, foi objeto de outras opiniões e questionamentos.

Primeiramente, houve a análise do Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Rio de Janeiro – SINFRERJ. A opinião do SINFRERJ é que os incentivos

³⁶ Fls. 374 do Relatório TCE.

são um fator crucial para a crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro, especialmente aqueles concedidos no segundo mandato de Cabral.³⁷

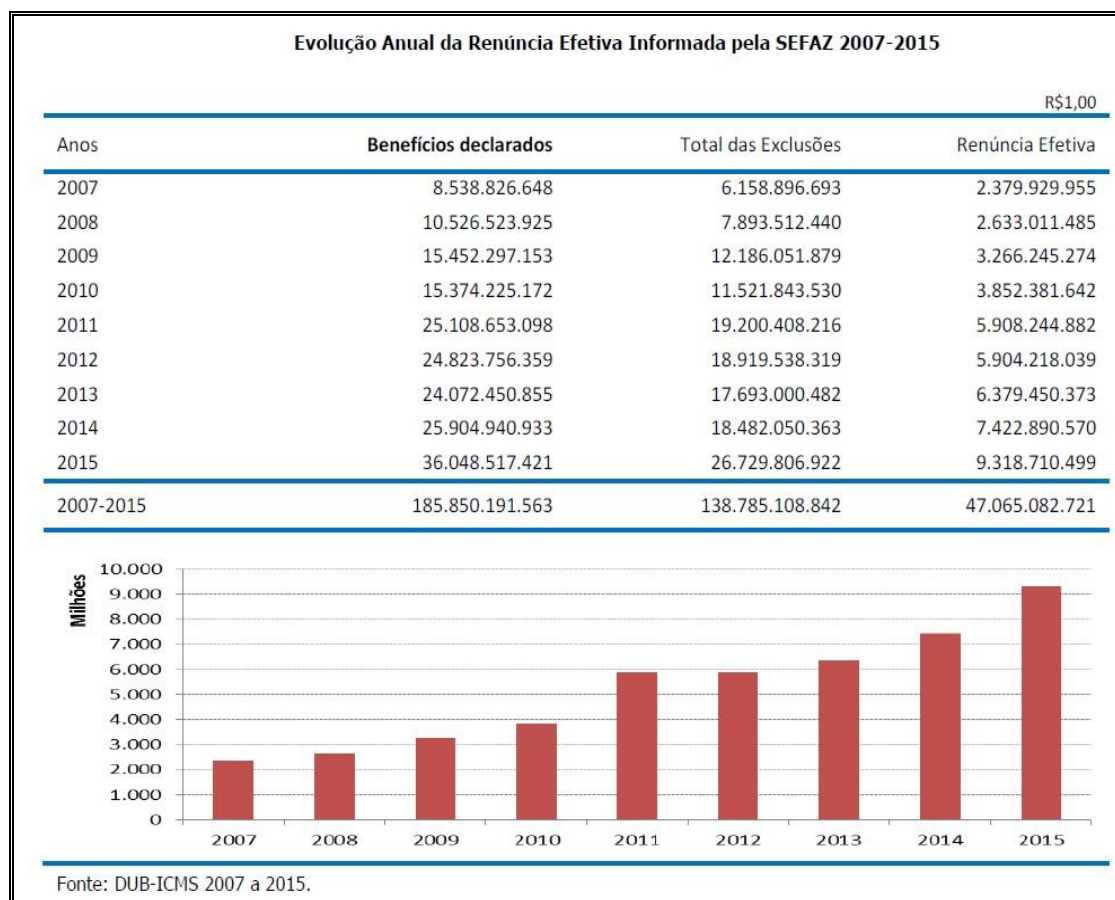
Um grupo de auditores fiscais, em junho de 2016, elaborou outro importante relatório, o Observatório dos Benefícios, que chamou a atenção para o fato de que a renúncia fiscal se tornou a principal política econômica do estado de 2007 a 2015 e no período as isenções aumentaram de 13% para 29% da receita do ICMS.

O Observatório dos Benefícios começa por esclarecer os números anteriormente divulgados pelo TCE a respeito dos benefícios de 2018 a 2013, fazendo clara distinção entre os números da renúncia declarada e o da renúncia efetiva. Ou seja, o valor apontado pelo TCE de R\$ 138 bilhões corresponderia à renúncia declarada, mas não necessariamente a uma receita da qual o Estado abriu mão.

O Observatório de Benefícios amplia o período examinado para aquele compreendido entre 2007 a 2015, ou seja, compreendendo os dois mandatos de Cabral e o primeiro ano de seu sucessor. Assim, analisa renúncia declarada de R\$ 185 bilhões (superior ao número de R\$ 138 bilhões do Relatório TCE por causa da ampliação do período), que teriam gerado uma renúncia efetiva de R\$ 47 bilhões, conforme quadro reproduzido a seguir, inicialmente publicado às fls. 52 do relatório resumido da Prestação de Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, divulgado no mês de maio de 2016 pelo TCE:

³⁷ Desconto bilionário concedido a empresas é fator chave no rombo do Rio. Agência Pública. Site do SINFRERJ. Disponível em: <http://sinfrerj.com.br/comunicacao/destaques-imprensa/desconto-bilionario-concedido-empresas-e-fator-chave-no-rombo-do-rio>. Último acesso em 24/11/2018.

Tabela 7 – Evolução da Renúncia Fiscal



Fonte: Tabela reproduzida de fls. 2 do Observatório dos Benefícios

O Observatório de Benefícios acerta ao usar como ponto de partida para definir a receita do qual o Estado abriu mão apenas a renúncia efetiva e não aquela declarada. No entanto, ainda que a renúncia efetiva seja bem inferior ao número da renúncia declarada, o montante continua sendo bem expressivo para as contas do Estado. Assim, o Observatório de Benefícios qualifica a renúncia para melhor definir seus impactos na crise econômica que se abateu após 2016.

Ponto de partida para a análise é a definição legal de renúncia fiscal prevista no artigo 14, parágrafo primeiro, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar No. 101/2.000) reproduzido abaixo:

“Art. 14 A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

(...)

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, 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.”

O parágrafo primeiro acima é claro ao determinar que a renúncia tributária é apenas aquela receita do qual o estado abre mão definitivamente. Nela não estão incluídas postergações e diferimentos, que apenas alteram o momento do recolhimento do imposto, apesar de estarem compreendidas na renúncia declarada pelo contribuinte.

Por outro lado, o Observatório de Benefícios esclarece que incentivos creditícios tais como os financiamentos do FUNDES resultam efetivamente em redução da receita de ICMS e devem ser considerados como renúncia tributária, apesar de não serem assim tratados pela SEFAZ. Tal posicionamento está em sintonia com aquele do STF, examinado na Seção 3.1 deste trabalho. Assim, a renúncia efetiva de 47 bilhões estaria subavaliada.

O argumento para tratar as operações de crédito como renúncia é que o valor do financiamento era desembolsado ao contribuinte por meio da concessão de créditos de ICMS na escrita fiscal, nos termos do Decreto 25.980/2000, reduzindo a valor do pagamento do imposto. No entanto, ao final do prazo do financiamento, o valor do empréstimo e os recursos adiantados eram devolvidos acrescidos de taxas de juros bem abaixo do mercado, gerando efetivamente uma renúncia de arrecadação, quantificada em aproximadamente R\$ 1.3 bilhão apenas nos exercícios de 2015 e 2016³⁸.

O Observatório de Benefícios ressalva ainda que outras renúncias, referentes a outros impostos de competência do estado, tais como o IPVA e o ITD, não eram objeto de declaração do contribuinte, o que também gera uma subavaliação do valor total efetivamente renunciado.

O primeiro alerta feito pelo Observatório de Benefícios é que o montante dos benefícios concedidos por ato unilateral do estado do Rio de Janeiro, em violação à regra constitucional que demandava a aprovação dos demais estados por meio de convênio, superaram bastante aqueles concedidos de acordo com a Constituição

³⁸ Observatório de Benefícios, p. 7.

Federal. Tal qualificação abarca os valores efetivamente renunciados e não o número de contribuintes incentivados, pois ainda que a maior parte do incentivados estivessem usufruindo de benefícios com fundamento constitucional, seus montantes eram menores em relação àqueles benefícios concedidos em desacordo com a Constituição.

Segundo o Observatório de Benefícios, 78% dos incentivos concedidos pelo Rio de Janeiro estavam em desacordo com o trâmite previsto na Constituição.

O relatório também ataca a tese de que os incentivos seriam importantes para desenvolver o interior do estado ao mostrar que 62% do valor renunciado em 2015 e 2016 foi devido a benefícios concedidos para empresas da região metropolitana do Rio de Janeiro³⁹. As outras duas regiões com percentuais dignos de menção seriam o Médio Paraíba (15,47%) e a Região Centro Sul (11,53%), que também são áreas mais desenvolvidas do que o restante do estado, independentemente da concessão de incentivos. Ou seja, segundo tais estatísticas, as regiões Serrana, Norte, Noroeste, Baixadas Litorâneas e a Costa Verde pouco se aproveitaram dos atos unilaterais do estado.

O Observatório dos Benefícios passa então a examinar a renúncia com base no ramo de atividade do beneficiário.⁴⁰ No entanto, tal análise ajuda pouco a demonstrar a efetividade do benefício, uma vez que mistura os incentivos concedidos de acordo com os convênios constitucionais para todos os estados e aqueles concedidos por ato unilateral do estado (apenas para contribuintes do Rio de Janeiro), que é onde pretendemos focar neste trabalho.

Por outro lado, a análise que realmente ajuda a qualificar o benefício concedido é aquela em que o benefício é separado por ato concessivo, ou seja, pelos decretos e leis do estado do Rio de Janeiro que concederam o incentivo, conforme abaixo:

Tabela 8 – Benefício por Ato Concessivo

Instrumento legal	2016	2015	Total	%
Lei no. 5.636/2010	1.407.931.699,94	1.423.901.389,80	2.831.833.089,74	21,55

³⁹ Observatório de Benefícios, p. 11

⁴⁰ Observatório de Benefícios, p. 14.

Desenvolvimento Regional				
Lei no 6.331/2012 Têxtil e Vestuário	812.894.970,31	951.437.795,30	1.764.332.765,61	13,43
Decreto no. 42.649/2010 Eletrônicos	334.374.622,22	661.720.693,88	996.095.316,10	7,58
Decreto no. 35.418/2004 Perfumes e cosméticos	302.404.803,22	480.475.772,45	782.880.575,67	5,96
Decreto no. 41.483/2008 Empresa Procter & Gamble	493.337.081,80	263.893.885,75	757.230.967,55	5,76
Decreto no. 29.042/2001 Programa do Leite	222.483.593,70	280.459.700,66	502.943.294,36	3,83
Lei no. 1.954/1992 Incentivo à cultura	144.238.480,73	172.382.033,29	316.620.514,02	2,41
Decreto no. 36.449/2004 Venda pela internet	148.031.705,13	140.811.905,74	288.843.610,87	2,20
Decreto no. 36.450/2004 Cadeia farmacêutica	86.274.111,04	163.174.271,19	249.448.382,23	1,90

Lei no. 4173/2003 Riolog	95.097.322,50	118.716.373,99	213.813.696,49	1,63
Decreto no. 41.596/2008 Setor de jóias	66.138.995,29	100.266.902,64	184.335.511,55	1,40
Lei no. 4.178/2003 Setor viário	78.312.079,75	101.406.570,12	179.718.649,87	1,37
Decreto no. 39.478/2006 Transporte de cargas	72.616.151,88	87.436.299,24	160.052.451,12	1,22
Decreto no. 42.772/2010 Bares e restaurantes	101.126.581,31	51.107.525,96	152.234.107,27	1,16
Decreto no. 44.945/2014 Cadeia de carne	129.293.581,86	0	129.293.581,96	0,98
Decreto no. 42.861/2011 Restaurantes industriais	41.174.855,97	43.714.265,04	84.889.121,01	0,65
Decreto no. 43.739/2012 Etanol e açúcar	38.642.832,33	24.390.268,44	63.033.100,77	0,48
Lei no. 4531/2005 couros e calçados	27.231.103,47	27.028.170,86	54.259.274,33	0,41
Total	6.172.426.517,08	6.696.157.738,31	13.141.584.255,39	100

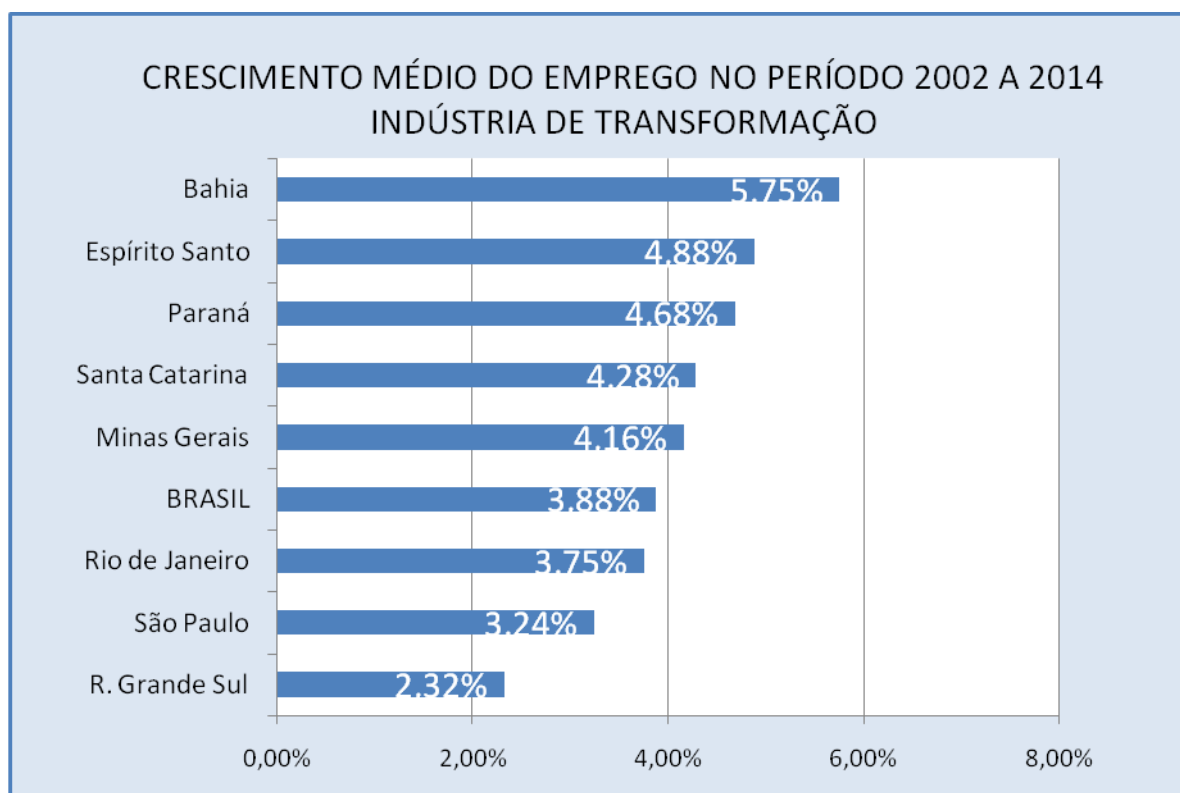
Fonte: Quadro reproduzido de fls. 15 do Observatório de Benefícios, elaborado com fonte no SEPLAG/SEFAZ RJ - LOA 2016, LOA 2015

Com base na tabela acima o Observatório de Benefícios destaca a concentração dos incentivos nas primeiras duas rubricas, desenvolvimento regional e indústria têxtil e também questiona o modelo de concessão, que passou a ser setorial ao invés de para projetos específicos de investimento.

De fato, a concessão de incentivos setoriais torna bem mais difícil o acompanhamento de eventuais vantagens auferidas pelo estado, tendo em vista a ausência de metas específicas pré-estabelecidas.

O Observatório de Benefícios destaca ainda que ao se examinar os dados a respeito do crescimento médio de emprego na indústria no Rio de Janeiro não é possível se concluir o Rio teve crescimento acima da média do País no período em que os incentivos foram concedidos:

Tabela 9 – Comparativo de Número de Empregos segundo Observatório de Benefícios



Fonte: Tabela reproduzida de p. 23 do Observatório de Benefícios, elaborada com fonte no MTPS, RAIS - Dec. 76.900/75.

Finalmente, ao examinar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em diversos estados brasileiros entre 2007 e 2013 o Observatório de Benefícios chama a atenção para o fato de que o Rio de Janeiro ficou apenas em oitavo lugar entre todos os estados da Federação, crescendo menos que São Paulo e Minas Gerais.⁴¹ Ou seja, se os indicadores econômicos do Rio de Janeiro são inferiores ou próximos da média nacional, torna-se extremamente difícil arguir que foram os incentivos os responsáveis pelo eventual crescimento da economia do estado no período examinado. Tal constatação leva o Observatório de Benefícios a asseverar que “Os resultados que constam dos indicadores selecionados apontam todos na direção de que existe uma única constatação possível: os 14 anos de benefícios fiscais como a principal política de desenvolvimento econômico do RJ levada a cabo pelo Executivo e legislativo foram pouco frutíferos”.⁴²

O Observatório de Benefícios oferece então três conclusões, sucintamente descritas a seguir: (i) o ajuste das finanças públicas pressupõe a revisão dos benefícios fiscais; (ii) o modelo de concessão de incentivos precisa ser revisto, pois “ajudar um conjunto de empresas de certos setores, ao mesmo tempo em que se aplicavam as alíquotas de ICMS mais gravosas do país, só serviu para deixar a economia do RJ estagnada e o Tesouro Estadual dependente dos efeitos anabolizantes das receitas extraordinárias do petróleo e do gás; (iii) é preciso comprovar que o valor dos incentivos está sendo gerando como contrapartida o aumento de empregos e o desenvolvimento do Estado.

O documento é extremamente relevante para ajudar na tarefa de qualificar os benefícios. Concordamos com a forma pela qual há uma desmistificação do número apresentado no Relatório TCE, para se examinar apenas a renúncia efetiva. Também entendemos que a análise acerta ao afirmar que os benefícios financeiros do FUNDES/RIOINVEST devem ser tratados como renúncia fiscal, apesar de serem operações de financiamento. Por outro lado, pelas razões descritas na Seção 3.1, a nossa posição é que a discussão acerca dos benefícios concedidos contrariamente à

⁴¹ Observatório de Benefícios, p. 26.

⁴² Observatório de Benefícios, p. 31.

Constituição deve passar ao largo da análise do impacto dos benefícios na crise do Rio de Janeiro, já que a mesma política era adotada pelos demais estados da federação e está sendo resolvida de modo político pela legislação e jurisprudência.

O posicionamento dos auditores fiscais foi contestado pelo Governo do Estado, que se manifestou em sentido diametralmente oposto.

Em dezembro de 2016 a Comissão Mista do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência, composto pelos Secretários de Estado de Governo; da Fazenda; de Desenvolvimento Econômico e Energia, Indústria e Serviços; e de Agricultura e Pecuária, emitiu um relatório objetivando defender a posição do Estado no tocante a política de incentivos fiscais (“Relatório 2016 SIS-GIFT”)

A principal tese defendida no documento é que sem a concessão dos incentivos fiscais diversos investimentos não teriam sido destinados ao Rio de Janeiro e não haveria renúncia fiscal a ser discutida. A estratégia seria necessária por ser uma defesa à guerra fiscal travada entre todos os estados brasileiros.

O Relatório 2016 SIS-GIFT classifica os diversos tipos de incentivos na seguintes categorias: (i) incentivos voltados para atração de novos investimentos (i.e, automotivo, eletroeletrônico); (ii) incentivos voltados ao incremento da competitividade e defesa do ambiente econômico interno (i.e confecções, bebidas); (iii) incentivos voltados para regularização da atividade econômica (joias, bares e restaurantes); (iv) incentivos voltados para redução das desigualdades regionais.

O Relatório 2016 SIS-GIFT diverge do Observatório de Benefícios (e da opinião deste autor) fazendo a distinção entre incentivos tributários e os financeiros, nos quais são utilizados aportes do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), apontando que os financeiros não devem ser considerados benefícios fiscais.

Em relação à uma das principais críticas à política de incentivos, que seria a falta de acompanhamento e contraprestação do beneficiário, o Relatório 2016 SIS-GIFT sustenta que o Estado cumpriu com seu papel ao instituir em 2008 o Documento de Utilização de Benefícios – DUB-ICMS.

Concordamos que o DUB-ICMS de fato permite que o Estado tenha real dimensão daqueles benefícios que não geram renúncia de receita (Montante Neutro de Incentivos Fiscais – MONIF) e daqueles que impactam a arrecadação (Valor Apurado de Incentivos Fiscais – VAPIF).

O Relatório 2016 SIS-GIFT também acerta ao explicar que o valor de R\$ 138 bilhões de incentivos fiscais mencionados pelo TCE superavaliava a renúncia. Segundo o documento, apenas 26% deste valor corresponderia a uma renúncia efetiva. No entanto, como mencionado, a crítica que temos em relação ao cálculo acima é que ele exclui os incentivos de financiamento, que também são renúncia de receita pelo Estado conforme posicionamento do STF.

A parte mais relevante do Relatório 2016 SIS-GIFT é a justificação dos Secretários de Estado para cada um dos incentivos relevantes concedidos de forma unilateral pelo Estado do Rio de Janeiro e que efetivamente geraram renúncia fiscal:

- a. **“Redução Desigualdades Regionais**, correspondendo a 7%. Em 2005, a Alerj aprovou um programa de recuperação econômica para fomentar a instalação de indústrias nas áreas menos desenvolvidas do Estado, publicando a Lei nº 4.533/2005, cujo enquadramento era automático. Em 2010, o programa foi expandido para outros municípios do Estado, pela Lei nº 5.636/2010, e também introduziu critérios para o enquadramento prévio de empresas, como a apresentação de um projeto. Em 2015, alguns ajustes aprimorando o incentivo foram introduzidos pela Lei nº 6.979/2015.
- b. **Têxtil**, correspondendo a 5%. Em 2003, a Alerj criou o programa para o setor têxtil, com intuito de manter o setor operando, principalmente, na região serrana e proteger a indústria fluminense da concorrência dos produtos asiáticos, impulsionados naquele momento pelo câmbio favorável e, também, da concorrência desleal das empresas do setor instaladas no Nordeste, que contam com mão de obra barata, além de incentivos estaduais e federais.
- c. **Farmacêutico**, representando 4% do **VAPIF**. O Executivo Estadual criou o programa para o setor farmacêutico, através do Decreto nº 36.450/2004, como defesa na guerra fiscal, pois as empresas instaladas no estado estavam sendo atraídas para outras unidades da Federação, que praticavam incentivos mais atraentes.
- d. **Informática e Eletroeletrônico**, correspondendo a 4% do **VAPIF**. Em 2003, o Executivo Estadual criou o programa para o setor de Informática e eletrônico, através do Decreto nº 33.981/2003, reformulado pelo Decreto nº 42.649/2010.
- e. **Atacadista**, correspondendo a 3% do **VAPIF**. Em 2003, foi editada a Lei nº 4.173/2003 e em 2013 o Executivo Estadual publicou o Decreto nº 44.498/2013, ambos os instrumentos apoiaram o setor atacadista.
- f. **Complexo Agroalimentar**, correspondendo a 1% do **VAPIF**. Em 2003, foi instituída a Lei nº 4.177/2003 que implementa o programa de incentivos ao setor da agricultura familiar.
- g. **Bens de capital e de consumo durável**, correspondendo a 1% do **VAPIF**. Em 2004, o Executivo Estadual criou, através do Decreto nº 36.451/2004, o programa para o setor de bens de capital.
- h. **Vendas por Internet**, correspondendo a 1% do **VAPIF**. Em 2004, o Executivo Estadual criou o programa para o setor de comércio eletrônico, através do Decreto nº 36.449/2004.

- i. **Cosméticos**, correspondendo a 1% do **VAPIF**. Em 2004, o Executivo Estadual criou o programa para o setor de produtos cosméticos e de higiene pessoal, através dos Decretos nº 35.418/2004 e 35.419/2004.
- j. **Joias**, correspondendo a 1% do **VAPIF**. Em 2008, o Executivo Estadual criou o programa para o setor de joias, através do Decreto nº 41.596/2008.
- k. **Complexo Pesca e Indústria Pesqueira**, correspondendo a 1% do **VAPIF**. Em 2012, o Executivo Estadual criou o programa para o setor de pescado, através do Decreto nº 43.771/2012.
- l. **Patrocínio à produção cultural e esportiva**, correspondendo a 1% do **VAPIF**. Em 1992, o foi instituída a Lei nº 1.954/1992 para apoiar as atividades esportivas e culturais.”⁴³

Após individualizar os incentivos, o Relatório 2016 SIS-GIFT passa então a apresentar dados econômicos que suportariam os benefícios concedidos. Abaixo apresentamos as justificativas para os principais programas:

A defesa do benefício de redução de desigualdades regionais é fundamentada numa expansão da arrecadação tributária gerada pelas empresas incentivadas da ordem de 123% entre 2005 e 2015 e de um aumento no número de empregos da ordem de 75% entre 2010 e 2014. Alegam os signatários que o benefício atraiu 287 novos estabelecimentos e 84 empresas já instaladas antes do benefício também aumentaram a arrecadação.

O benefício para a indústria têxtil teria gerado aumento de arrecadação de 295% entre 2002 e 2015 e atraído 232 novas empresas às 122 existentes antes do incentivo.

O setor farmacêutico teria aumentado a arrecadação em 90% entre 2003 e 2015 e aos 88 estabelecimentos já existentes e também incentivados somaram-se outros 44.

A indústria de eletrônicos teve aumento de arrecadação de 153% entre 2002 e 2015 e a queda de arrecadação referente às indústrias existentes teria sido compensada com o incremento gerado por 104 novas empresas.

O setor atacadista teria gerado 208 estabelecimentos entre 2003 e 2015, em adição aos 323 existentes antes do benefício, elevando a arrecadação em 721%.

Já o polêmico incentivo para o setor de joias teria resultado num aumento de arrecadação de 129% entre 2007 e 2015 e 57% a mais de empregos entre 2010 e 2014.

⁴³ Relatório 2016 SIS-GIFT, p. 18 e 19

Após a defesa dos incentivos de natureza tributária, o Relatório 2016 SIS-GIFT passa a examinar os benefícios financeiros concedidos para novos empreendimentos através do FUNDES. Notadamente, na indústria automobilística, no setor de bebidas, no setor siderúrgico, e no setor químico e petroquímico.

Ao total, mostra que 30 empresas foram contempladas com o FUNDES para projetos de implantação ou expansão de empreendimentos de grande porte. O total investido pelo Estado foi de R\$ 27 bilhões, mas 26 mil empregos teriam sido gerados e R\$ 15,7 bilhões de ICMS pagos pelas empresas incentivadas entre 1996 e 2015.

O Relatório 2016 SIS-GIFT também lista uma série de empreendimentos que o Estado do Rio de Janeiro não teria conseguido atrair pelo fato de outros estados da federação oferecerem benefícios melhores.

Ao final, o Relatório 2016 SIS-GIFT esclarece uma série de mitos em relação aos incentivos, tais como: (i) a já citada superavaliação do número de R\$ 138 bilhões de renúncia fiscal; (ii) a alegada concessão de incentivos para termas e salões de beleza – na verdade, os incentivos eram decorrentes de benefícios setoriais para restaurantes, bares e ao setor cosmético; (iii) em relação ao argumento de que empresas devedoras mantêm benefícios é esclarecido que o débito suspenso administrativamente ou judicialmente não faz com que a empresa esteja em situação irregular; (iv) o argumento de que o Estado não fiscalizaria as empresas é contestado com base na existência de obrigações acessórias; (v) a crise do Estado após 2016 não seria decorrente dos incentivos, mas sim da crise econômica que se abateu sobre todo o País e da redução de investimentos da Petrobras; (vi) o incentivo ao setor de joias não seria supérfluo – o Estado alega que o incentivo diminui a evasão em mercado tão informal.

O Relatório 2016 SIS-GIFT basicamente conclui que incentivo fiscal não é sinônimo de renúncia fiscal, uma vez que o resultado é o inverso: haveria incremento de ICMS que jamais seria gerado no Estado ou que o Estado perderia para outras unidades da Federação.

A defesa do Estado é resumida no seguinte quadro anexo ao Relatório 2016 SIS-GIFT:

Tabela 10 – Defesa do Estado em Relação aos Incentivos

Dados 2002-2016 (Arrecadação x Incentivos)

Ano	VAPIF 11 Setores	Arr. Empresas Mantidas	Arr. Empresas Atraídas
2002	0	3.430.614.783	53.892.819
2003	0	4.649.837.484	45.838.788
2004	0	5.086.792.951	149.369.145
2005	0	5.616.369.984	230.952.410
2006	0	6.115.185.352	377.555.823
2007	517.828.033	6.599.065.525	574.608.095
2008	677.283.247	6.883.838.073	750.470.487
2009	972.620.848	6.803.849.643	1.116.272.605
2010	1.246.074.607	7.091.905.843	1.864.443.847
2011	1.767.228.025	7.704.903.966	2.273.711.964
2012	1.942.363.363	7.687.775.599	2.663.501.073
2013	2.067.677.203	7.210.003.094	3.083.654.553
2014	2.663.583.271	7.114.035.404	3.622.132.968
2015	3.409.731.366	8.197.336.733	3.435.897.541
2016	2.388.318.885	5.741.758.521	2.406.646.772

Fonte: tabela reproduzida da p. 48 do Relatório 2016 SIS-GIFT

Entretanto, o posicionamento não encontrou acolhida em todos os organismos estatais.

O Ministério Público resolveu apresentar uma tardia reação às medidas adotadas por Cabral. Consideramos a reação tardia uma vez que a instituição, que deveria velar pelo interesse público, sempre foi complacente com Cabral.

Antes de Cabral cogitar o governo do Estado, Marcello Alencar, ainda enquanto governador, o denunciou formalmente ao Ministério Público do Rio de Janeiro. Segundo Marcello, haveria inúmeras provas de enriquecimento ilícito, inclusive a hoje famosa mansão no condomínio Portobelo em Mangaratiba. Entretanto, tal acusação foi rapidamente arquivada pelo sub-procurador-geral de Justiça do Rio de Janeiro Elio Fischberg, em 1999.⁴⁴

Em novembro de 2018 foi descoberto pela Polícia Federal que Claudio Lopes, o ex-Procurador de Justiça do Rio, cargo máximo do Ministério Público no Estado, teria recebido R\$ 7,2 milhões em propinas para vazar informações de investigações

⁴⁴ Fundação Getúlio Vargas (Cpdoc-FGV), disponível em: www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sergio-de-oliveira-cabral-santos-filho. Último acesso em 24/11/2018.

feitas pelo Ministério Público contra Cabral e seus secretários. Lopes teria recebido uma mesada mensal de março de 2009 a dezembro de 2012 para evitar questionamentos às administrações de Cabral.⁴⁵

Com Cabral e sua equipe já na mira da justiça, em outubro de 2016 o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro finalmente ajuizou uma Ação Civil Pública em face do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de impugnar o programa de concessões de benefícios fiscais e financeiros concedidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro (Ação Civil Pública nº. 0334903-24.2016.8.19.0001, ou “ACP dos Incentivos”).

A ACP dos Incentivos foi ajuizada pelo Ministério Público com base nas seguintes alegações resumidas (fls 112 da ACP):

- “(i) a maioria dessas isenções tributárias não foi feita através do CONFAZ;
- (ii) a ausência de órgão central para realizar controle e acompanhamento dos incentivos;
- (iii) não são acompanhadas de um processo administrativo de controle, que permita avaliar a necessidade de renovação e os efeitos dos incentivos na economia;
- (iv) não são objetiva, clara e corretamente previstas na legislação orçamentária, tanto na LOA (art. 5º, II da LRF), quanto na LDO (art. 4º, § 2º, V da LRF);
- (v) não são acompanhadas da indispensável condição de validade que lhe autoriza a existência, qual seja, previsão e real implementação de medidas compensatórias que lhe façam frente (leia-se: aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição), na forma do art. 14, II e § 3º da LRF;
- (vi) não houve sequer estimativa séria e individualizada de impacto orçamentário financeiro nas metas fiscais no exercício em que deveriam entrar em vigor e nos dois seguintes, tal como determina o caput do art. 14 da LRF. Apenas se alegava genericamente a expectativa de promessa de crescimento da economia, sem que se comprovassem a ausência, de fato, de comprometimento das metas fiscais, dentre outras irregularidades.”

Assim, pelas razões acima, o Ministério Público pede para: (i) declarar nulos todos os incentivos e benefícios concedidos ao arrepio da prévia avaliação do CONFAZ; (ii) declarar nulos todos os incentivos e benefícios cujos demonstrativos regionalizados do seus efeitos sobre as receitas e despesas não tenham

⁴⁵ Lopes 7,2 milhões de propina. Jornal do Brasil, edição impressa, 14 de novembro de 2018, p. 10.

acompanhado a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária anual, ou não tenham cumprido, individualizadamente, o dever de provar não afetação das metas fiscais ou de compensar tal afetação; (iii) determinar que o Estado do Rio de Janeiro se abstenha de prosseguir concedendo incentivos fiscais sem a prévia aprovação do CONFAZ.

Em novembro de 2018 a ACP dos Incentivos ainda se encontrava em período de produção de provas, pendente de decisão de primeira instância.

Independentemente das chances de êxito do pleito do Ministério Público, a ação tem papel relevantíssimo por nela ser possível extrair posicionamentos de acusação e defesa dos incentivos, não só por parte do Estado e do Ministério Público, mas também de instituições empresariais que se manifestaram no processo em defesa dos incentivos.

O Estado, na contestação de fls. 1114-1134, em adição às várias contestações preliminares de natureza processual, alega, em síntese, que (i) os incentivos são condicionados e que nem por lei poderiam ser revogados antes do seu termo; (ii) não existe qualquer renúncia de receitas, pois não se abriu mão de arrecadação de tributos já auferidos pelo Estado, mas sim de imposto sobre novos empreendimentos atraídos por causa dos incentivos; (iii) a petição do Ministério Público seria genérica e abarcaria vários incentivos que são mero diferimento do imposto; (iv) a concessão de incentivos protege o Rio de Janeiro da guerra fiscal pela atração de novos investimentos; e (v) as empresas beneficiadas precisam da segurança jurídica e da proteção da confiança que tiveram nos compromissos do Estado.

Em apoio ao Estado, a defesa dos incentivos fiscais é feita consistentemente pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN. No mesmo sentido, há manifestações da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro – FECOMÉRCIO e da Associação de Atacadistas e Distribuidores do Estado do Rio de Janeiro – ADERJ.

Antes mesmo da sua manifestação na ACP dos Incentivos, a FIRJAN já liderava a defesa ao ataque aos incentivos fiscais. Em abril de 2016 e julho de 2016 a federação emitiu dois boletins em sua publicação online Conjuntura Econômica abordando o tema.⁴⁶

⁴⁶ Política de Incentivos Fiscais à Produção e ao Emprego: Impactos socioeconômicos e sobre a arrecadação de ICMS, FIRJAN Boletim Conjuntura Econômica, abril 2016, disponível em

No primeiro, a FIRJAN sustenta que a premissa de que incentivos fiscais reduzem receita governamental não é verdadeira, uma vez que a atração de investimentos que poderiam ir para outros estados cria uma receita tributária que não existiria na ausência de incentivos. O documento visava impedir que o estado aprovasse a legislação que viria a proibir a concessão de novos incentivos.

O segundo boletim mantém o mesmo racional e acrescenta o argumento de que quanto mais for tributada a produção gerada no Rio de Janeiro menor será a arrecadação, uma vez que o preço de venda terá que ser majorado para repassar a nova carga fiscal ao consumidor, o que resultará em menos vendas e, portanto, menos imposto.

Entretanto, o melhor documento para evidenciar a forte posição da FIRJAN a favor da concessão dos incentivos fiscais é realmente a manifestação da entidade nos autos da ACP dos Incentivos.

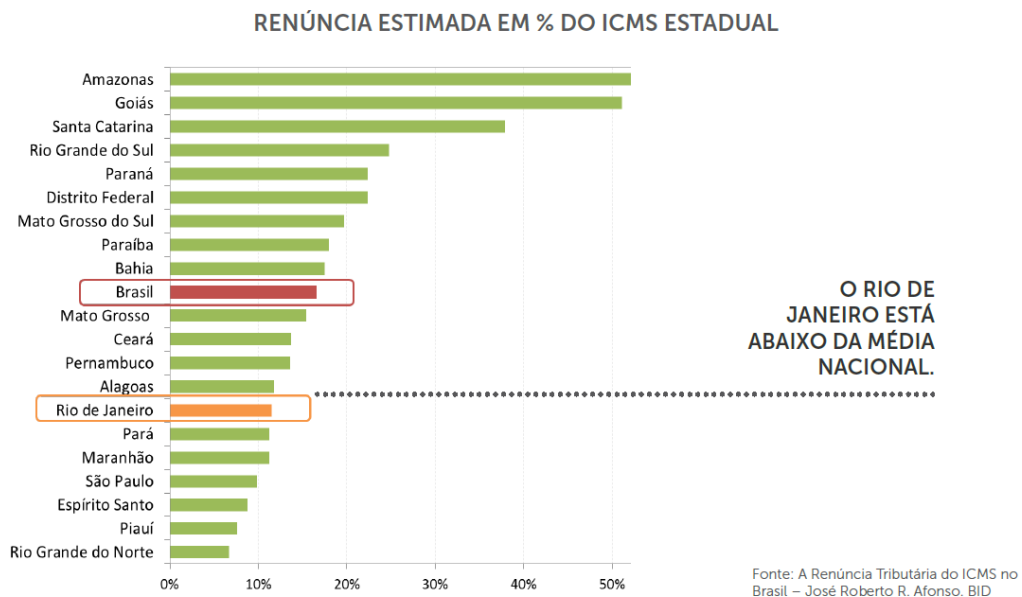
A FIRJAN se manifestou no processo por meio de petição datada do dia 5 de julho de 2015, fls 2054-2070, como *amicus curiae*, ou seja, parte interessada, apesar de não ser réu na ação. A sua posição é uma enfática defesa do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A FIRJAN sustenta que os pedidos do Ministério Público poderiam gerar uma situação danosa para a política de atração de investimentos para o Estado e um consequentemente esvaziamento da economia local, com aumento de desemprego e encerramento ou transferência de empresas. Alega que a política de incentivos fiscais é comumente praticada por todas as unidades da federação e a renúncia fiscal do Rio de Janeiro seria inferior à média nacional, conforme quadro abaixo:

<http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/politica-de-incentivos-a-producao-e-ao-emprego-impactos-socioeconomicos-e-sobre-a-arrecadacao-de-icms.htm> (último acesso 22/10/2018)

Redução de Incentivos Fiscais: Impactos socioeconômicos, FIRJAN Boletim Conjuntura Econômica, Julho 2016, disponível em <http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/reducao-de-incentivos-fiscais-impactos-socioeconomicos.htm> (último acesso 22/10/2018)

Figura 1 – Renúncia de Receita Segundo FIRJAN



Fonte: figura reproduzida de fls. 2067 da ACP Incentivos

Segundo a FIRJAN os incentivos foram essenciais para atrair 231 novas indústrias entre 2007 e 2015, mesmo o ambiente de negócios do Rio sendo um dos piores das regiões sul e sudeste. Os principais argumentos da FIRJAN foram assim descritos no processo (fls. 2059):

- ➔ “Atualmente, diversos segmentos industriais contam com regime tributário diferenciado concedido pelo estado. A importância desses setores para a atividade econômica fluminense pode ser medida tanto pelo número de empregos formais (260 mil) como de arrecadação de ICMS (R\$ 3,5 bilhões em 2015). O aumento da carga tributária para esses setores implicaria em severa perda de competitividade, o que colocaria em risco 31% do emprego e 22% da arrecadação de ICMS de toda indústria fluminense.
- ➔ Nos 51 municípios do interior do estado beneficiados pela Lei 4.533/2005 (e suas alterações), a arrecadação de ICMS mais que dobrou entre 2008 e 2014, passando de R\$ 596 milhões para R\$ 1,3 bilhão, descontados os efeitos da inflação. O número de pessoas empregadas com carteira assinada também aumentou, passando de 355 mil para 453 mil. Tanto em termos de arrecadação quanto de geração de empregos, o desempenho desses municípios foi superior ao do estado no mesmo período. Ou seja, ao invés de perda de arrecadação, a concessão de benefícios atraiu 231 indústrias, que contribuíram para o incremento de R\$ 721 milhões na arrecadação de ICMS do estado, além da criação de quase 100 mil postos de trabalho formais nos municípios beneficiados.
- ➔ Caso seja acolhida a pretensão ministerial, gerar-se-á grave insegurança jurídica para empresas e setores que atualmente utilizam regimes tributários diferenciados, uma vez que a vedação de concessão, ampliação e renovação destes benefícios poderia levar a uma “debandada” de empresas a outros estados com maior volume de incentivos, ocasionando grave perda de arrecadação, de empregos e de renda à unidade da federação fluminense;

- ➔ A proibição de se conceder, ampliar ou renovar qualquer tipo de incentivos deixaria o estado do Rio de Janeiro em desvantagem competitiva frente aos estados concorrentes que mantiverem seus benefícios inalterados, e que continuam os concedendo às empresas que ali pretendem empreender. Em outras palavras, empresas que aqui se encontram fecharão as portas, definitivamente, ou migrando para outros estados, e novas empresas tendem a se instalar em outros estados e não no Rio de Janeiro, que perderia, portanto, a oportunidade de aumentar sua arrecadação; e
- ➔ A carteira de investimentos programados para esses municípios e setores com regime tributário diferenciado no estado do Rio alcança R\$ 42,6 bilhões, ao longo dos próximos três anos. Caso as regras vigentes para a concessão de benefícios seja alterada, como proposta nesse novo PL, grande parte desses investimentos corre o risco de não ocorrer mais no estado, sendo cancelados ou deslocados para outros estados.”

Em suma, além de defender os incentivos já concedidos, a FIRJAN entende que a manutenção da política para o futuro é essencial para assegurar novos investimentos.

Através das figuras reproduzidas a seguir, a FIRJAN faz ainda uma enfática defesa dos incentivos concedidos para os municípios do interior:

Figura 2 – Novos postos de trabalho no interior segundo FIRJAN (fls. 2065 da ACP de Incentivos)

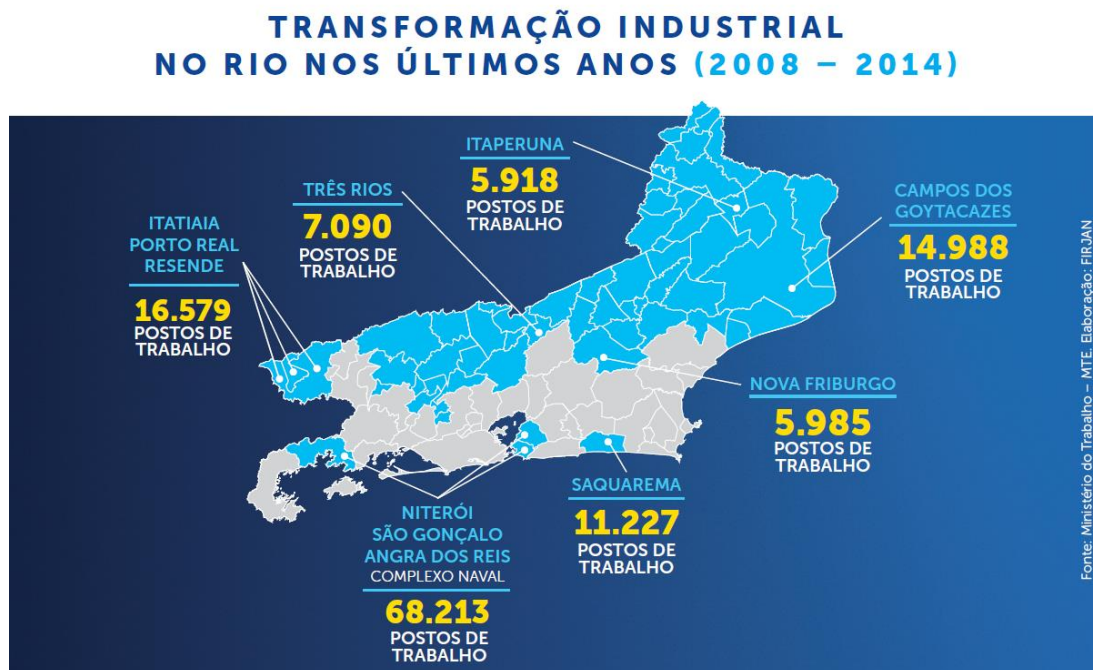


Figura 3 – Incremento da Arrecadação de ICMS segundo FIRJAN (fls 2065 da ACP de incentivos)

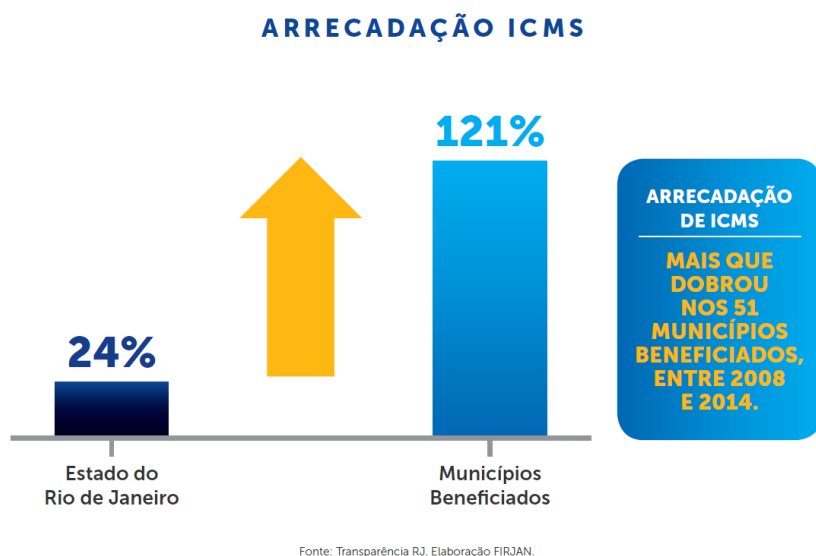
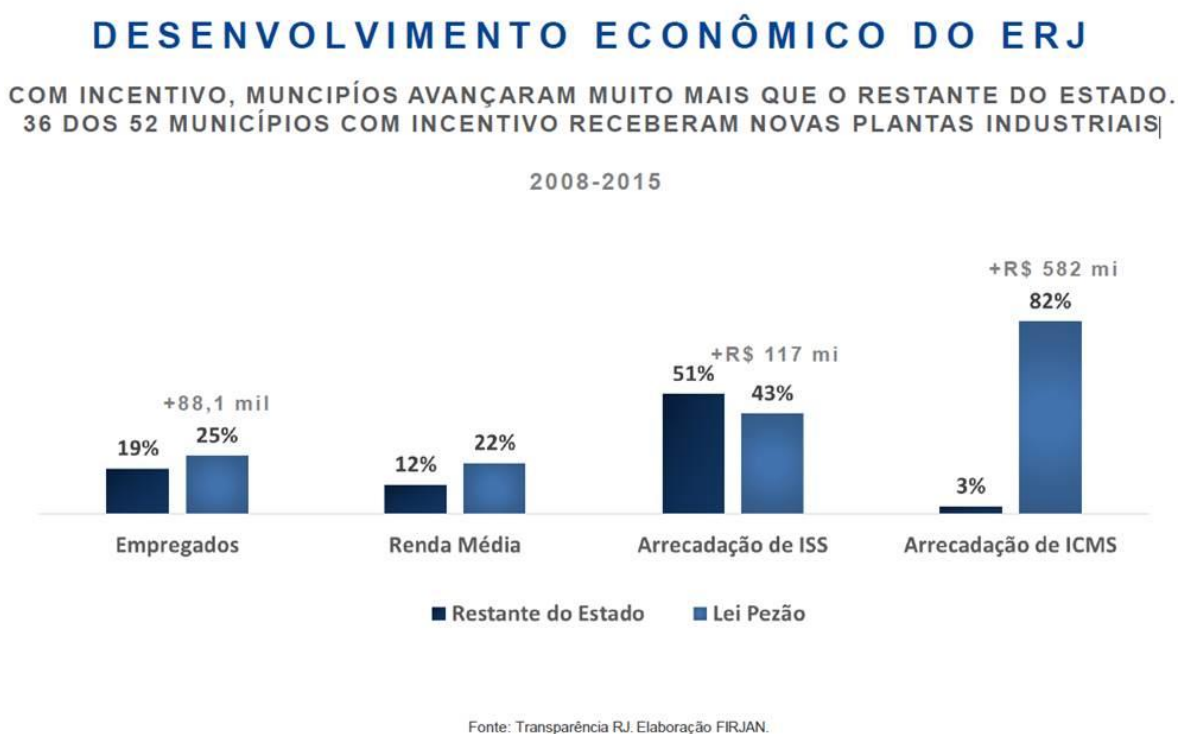


Figura 4 – Desenvolvimento Econômico de Municípios com Incentivo segundo FIRJAN (Fls. 2070 da ACP dos Incentivos)



Assim, ao final de sua manifestação na ACP dos Incentivos, pede ao juízo que sejam julgados improcedentes os pedidos formulados pelo Ministério Público, “especialmente no que concerne ao cancelamento de todos os benefícios já concedidos, que, frise-se, tem o poder de levar o estado para um novo e indesejável

ciclo de esvaziamento econômico, com a fuga maciça de empresas para outros estados com menores custos tributários e baixo risco para o ambiente de negócios” (fls. 2071 da ACP de Incentivos).

A FECOMÉRCIO também se manifestou na ACP dos Incentivos como *amicus curiae* favoravelmente ao Governo do Estado, em petição mais sucinta e menos técnica.

Antes de sua manifestação na ação, a FECOMÉRCIO já havia publicado obra em 2010 que em que emitia opinião de que os incentivos fiscais do Rio de Janeiro para o setor de comércio de bens, serviços e turismo eram tímidos em relação a de outros estados (Mota e Pessoa, 2010). Apesar do livro em questão defender a política de incentivos fiscais, há nele uma crítica aos incentivos vigentes. Segundo o estudo, os benefícios concedidos à indústria servem para cobrir os custos operacionais destas empresas e raramente chegam ao comércio e ao consumidor final. Assim, a FECOMÉRCIO propunha a “elaboração de incentivos fiscais de forma programada, planejada e objetiva a fim de que sejam mais eficazes, pois observamos que a quantidade de benesses não implicou em desoneração efetiva do ICMS.” (Mota e Pessoa 2010, p. 65).

A crítica acima de 2010 está ausente na manifestação da FECOMÉRCIO na ACP dos Incentivos, um documento em que se manifestou de forma totalmente favorável à política de incentivos adotada pelo Estado.

Na ACP de Incentivos a FECOMÉRCIO alega que: (i) os incentivos possibilitaram a geração de milhares de empregos dos quais dependem centenas de famílias; (ii) afastar os benefícios seria violar princípios constitucionais maiores, como os da boa-fé, segurança jurídica e todos os direitos sociais dos cidadãos. A FECOMÉRCIO sustenta que quase cem mil empregos foram abertos em regiões incentivadas entre 2008 e 2014 e revogar os incentivos poria todos os empregos e as respectivas famílias em risco.

Em suas considerações finais, sustenta que o Ministério Público chama de incentivo aquilo que é mera redução legal e constitucional do imposto, ressaltando, entre outros pontos, que: (i) dezenas de incentivos do Estado, como os concedidos para as mercadorias da cesta básica, remédios, vacinas são socialmente aceitos. O pedido genérico do Ministério Público abarcaria também tais incentivos; (ii) O ICMS é tributo sempre repassado ao consumidor final. Portanto, revogar os incentivos é

onerar o consumidor residente no Estado do Rio de Janeiro; (iii) incentivos geraram R\$ 29 bilhões em novos investimentos e 34 mil empregos incrementais; (iv) o Estado do Rio de Janeiro tem, em regra, a alíquota mais alta de ICMS do Brasil e outras tributos não cobrados por outros Estados que fazem com que o Rio precisa de incentivos para manter competitividade no cenário de guerra fiscal; (v) com os incentivos a economia do Estado avançou 25% de 2006 a 2015 e a arrecadação total de ICMS cresceu 28% em termos reais; e (vi) os estabelecimentos dos setores representados pela FECOMÉRCIO empregaram 563 mil trabalhadores a mais no período de 10 anos.

A ADERJ, também atuando como *amicus curiae*, se manifesta com argumentos específicos aos seus associados, as empresas atacadistas e os distribuidores localizados no Estado do Rio de Janeiro.

Sustenta a ADERJ que a arrecadação do ICMS recolhido pelo setor passou de R\$ 21,1 milhões em 2006 para 801 milhões em 2016 e que no mesmo período o número de empregos subiu de 4,500 para 25,000.

A associação comprova que a concessão de incentivos para o setor é usual em outros estados e que se fossem revogados a atividade provavelmente se deslocaria para estados vizinhos com a inviabilização do setor atacadista e de distribuição no Estado do Rio de Janeiro. A ADERJ ataca ainda a generalidade da pretensão do Ministério Público, que atinge todo e qualquer incentivo do Estado.

A ACP dos Incentivos é a mais relevante ação contra incentivos fiscais do período Cabral em andamento, mas não é a única.

Em petição datada do dia 18 de dezembro de 2018 foi ajuizada Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa em face de Cabral, Pezão, Francisco Dornelles, Jorge Picciani, Christino Aúreo, Marco Antonio Cabral, Hudson Braga e os partidos MDB, PDT e PSD, na qual o MP alega, em síntese, que vários incentivos fiscais foram concedidos como contraprestação a propinas pagas aos réus (“ACP das Doações”).

Como forma de provar o que sustenta, faz a seguinte correlação entre doações eleitorais e benefícios fiscais:

Tabela 11 – Relação entre doações e benefícios segundo ACP das Doações

Razão Social	Valor doado em 2014	Benefício Fiscal (2008-2017)
JBS S/A	21.600.000,00	43.798.337,97
Cervejaria Petrópolis	11.700.000,00	166.900.660,22
RJ Refrescos Ltda.	7.783.278,00	431.110.691,45
Construtora OAS	5.900.000,00	60.360.952,65
Construtora Queiroz Galvão	1.900.100,00	1.034.313,18
IPE Engenharia Ltda.	1.500.000,00	136.555.497,51
Londrina Bebidas Ltda. (AMBEV)	1.280.000,00	271.415.278,38
UTC Engenharia	1.000.000,00	756.255,79

Fonte: tabela reproduzida da p. 4 da Inicial do ACP das Doações

O principal pedido da ACP das Doações é que os réus devolvam ao Estado as doações ilegalmente recebidas das empresas incentivadas, no valor global de R\$ 82.300.000,00, assim alocado:

Tabela 12 – Valor da devolução segundo a ACP das Doações

Empresa	Doação oficial	Doação não oficial	Total	Responsáveis Beneficiados /
JBS S/A	R\$ 20.000.000,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 25.000.000,00	MDB; Pezão/Dornelles e; Sérgio Cabral
JBS S/A	R\$ 1.660.000,00	R\$ 2.440.000,00	R\$ 4.100.000,00	MDB; Marco Antônio Cabral e; Sérgio Cabral
JBS S/A	R\$ 900.000,00 (para o PDT, a pedido de Sérgio Cabral)		R\$ 900.000,00	PDT e Sérgio Cabral
JBS S/A	R\$ 1.000.000,00(PSD / Christino Áureo		R\$ 1.000.000,00	PSD e Christino Áureo
BRF S/A	R\$ 250.000,00 para PMDB/Pezão		R\$ 250.000,00	MDB;Pezão/Dornelles e; Sérgio

				Cabral
BRF S/A	R\$ 250.000,00 (PSD/Christino Áureo)		R\$ 250.000,00	PSD; ChristinoÁureo
PETRÓPOLIS	R\$ 10.800.000,00		R\$ 10.800.000,00	MDB; Pezão/Dornelles;C hristino Áureo; Marco Antônio e; Sérgio Cabral
PETRÓPOLIS		Caixa03 Petrópolis/Odeb recht: R\$ 40.000.000,00	R\$ 40.000.000,00	MDB e; Picciani
FETRANSPO R		Valor total ainda não apurado		MDB;Pezão/Dorne lles e; Sérgio Cabral
ODEBRECHT /BRASKEN		Valor total ainda não apurado		MDB; Pezão/Dornelles; Picciani e; Sérgio Cabral
TOTAL (R\$)	34.860.000,00	40.000.000,00	82.300.000,00	

Fonte: tabela reproduzida da p. 12 da inicial da ACP das Doações

Ou seja, o MP foca principalmente nos incentivos concedidos aos setores de construção civil, bebidas e de carnes, não por coincidência, setores envolvidos na Operação Lava Jato. Segundo a acusação, os benefícios concedidos a tais atividades, sempre por decreto, ignoraram questões orçamentárias e financeiras e visaram apenas garantir que as doadoras de campanhas fossem adequadamente recompensadas.

Assim, a JBS teria se beneficiado por adquirir fábrica incentivada de lácteos da BRF ainda em construção no Município de Barra de Piraí e mantido os incentivos concedidos ao projeto original; a BRF, por sua vez, ao transferir a fábrica para a JBS sem qualquer indenização, teria assegurado outro benefício genérico para o setor de carnes; o Grupo Petrópolis teria recebido financiamento do RIOINVEST para empreendimento já financiado pelo BNDES; a FETRANSPO teria sido compensada

por meio de reduções de IPVA e ICMS para o setor de transportes; a BRASKEN/ODEBRECHT garantido tratamento favorável para o setor petroquímico.

Apesar da petição bem fundamentada do Ministério Público indicar uma troca de favores e a provável relação entre corrupção e a concessão de determinados incentivos fiscais, nos parece que nem todos os incentivos foram desnecessários. É crível, por exemplo, a proteção pelo Estado de setores estratégicos como o petroquímico. Além disso, faz algum sentido a ideia de que uma vez a BRF tendo desistido de ir adiante com a fábrica de lácteos em Barra do Piraí, seria do interesse do Estado conseguir uma outra empresa para assumir o empreendimento. Assim, em tese, os benefícios concedidos à JBS teriam algum fundamento. O grande problema em relação a esta última operação é que, aparentemente, para possibilitar a transação, Cabral editou o Decreto no. 44.658/14, de 17/03/2014, beneficiando todo o setor de carnes já presente no Estado. Na prática, o Rio de Janeiro pagou à BRF, por meio da concessão de incentivos para outro setor no qual a empresa atua, valores que seriam devidos pela JBS.

A plausibilidade da tese defendida pelo MP na ACP das doações foi reconhecida pela juíza Roseli Nalin, da 15ª Vara da Fazenda Pública, no dia 11 de janeiro de 2018, ao acatar o pedido de bloqueio dos bens dos réus. Segundo a juíza, “Comprovado restou pelo acervo probatório que instruiu a petição inicial seguros indícios da improbidade praticada pelos demandados, consistente em renúncias de receita de ICMS, tendo os mesmos em razão delas recebido propinas direcionadas a gastos com a campanha política das eleições de 2014”. A decisão ainda é liminar e sujeita à análise de mérito.⁴⁷

O Ministério Público também ajuizou outra Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, na qual é questionada a legalidade do decreto que incluiu a Michelin no Programa de Atração de Investimentos Estruturais – RIOINVEST, concedendo assim benefícios no valor total de R\$ 1.028.000.000,00 (um bilhão e vinte e oito milhões de reais).

A 14ª Vara de Fazenda Pública e o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro já se decidiram favoravelmente ao MPRJ e no dia 3 de abril de 2018 o Ministério Público conseguiu confirmar no Superior Tribunal de Justiça (STJ) a decisão do Tribunal de Justiça que determinou o bloqueio de aproximadamente um bilhão de reais referentes

⁴⁷ Decisão disponível em <https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/69005>.

a incentivos financeiros concedidos para a Michelin⁴⁸. Os réus da ação, além da empresa e o ex-governador Sérgio Cabral, são o ex-secretário Julio Bueno; os diretores da Agência de Fomento do Rio, Maurício Chacur e Roberta Simões Maia de Araújo; e os diretores da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Rio, Maria da Conceição Ribeiro e Pedro Paulo Rosário.

O valor bloqueado representa o ICMS que a empresa teria deixado de pagar na aquisição de máquinas e equipamentos para a ampliação da fábrica da empresa em Itatiaia a partir do exercício de 2010, sem prazo determinado.

Em suma, o Ministério Público tem adotado mais recentemente uma postura fiscalizatória que não estava presente nos momentos em que os incentivos fiscais foram concedidos.

De toda forma, o que fica claro ao se examinar todas as manifestações acima descritas é que a situação dos incentivos fiscais concedidos nos governos Cabral gera posicionamentos claramente antagônicos. De um lado, temos as opiniões daqueles que defendem sem quase qualquer ressalva os incentivos concedidos, tais o próprio Governo do Estado e as entidades empresariais como a FIRJAN, a FECOMÉRCIO e a ADERJ. Do outro lado, com posicionamento adverso, temos o Ministério Público, o SINFRERJ e o TCE, todos de opinião que os incentivos tiveram forte impacto na crise econômica do Estado.

A questão é de fato polêmica e ambos os lados possuem fortes argumentos. No capítulo a seguir tentaremos contribuir com a análise, apresentando nosso posicionamento.

⁴⁸ Pedido de Tutela Provisória nº 1.385 - RJ (2018/0072525-5)
Processo nº 0390982-23.2016.8.19.0001

CAPÍTULO 4

OS INCENTIVOS FISCAIS TIVERAM IMPACTO NA CRISE ECONÔMICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO?

4.1 O CUSTO BENEFÍCIO DOS INCENTIVOS FISCAIS

A avaliação do impacto dos incentivos fiscais na crise econômica do Rio de Janeiro se polariza entre aqueles que não enxergam qualquer influência dos incentivos na crise e os que veem no montante de renúncia fiscal a receita que poderia sanar boa parte dos problemas econômicos do Estado.

A celeuma não é de fácil resolução. Quando a FIRJAN, a FECOMÉRCIO, a ADERJ e o Estado sustentam que empreendimentos sairiam do Rio ou não seriam atraídos para o Estado se não fossem os incentivos há uma evidente parcialidade cuja prova é de difícil materialização. Por outro lado, é plausível a tese de que ao menos uma parte dos negócios que vieram a se instalar no Rio tiveram como motivação os incentivos fiscais.

Da mesma forma, o TCE, o SINFRERJ e o Ministério Público também são parciais ao tratar como renúncia todo o valor do imposto correspondente aos incentivos, uma vez que determinados benefícios de fato devem ter sido norteadores para a decisão das empresas expandirem seus negócios no Rio ou optarem pelo Estado como localização de um novo empreendimento.

A análise de dados macroeconômicos não ajuda muito a sanar a dúvida, pois as mesmas informações geram conclusões diversas, a depender do intérprete. Por exemplo: segundo o IBGE, em 2014, último ano do segundo mandato de Cabral, o PIB do Estado do Rio de Janeiro cresceu 1,5% (IBGE, 2016, Tabela 7). O dado pode ser visto de forma positiva e creditado aos incentivos, uma vez que o Rio de Janeiro cresceu acima da média nacional e acima de Minas Gerais e São Paulo, ou de forma negativa, já que o Rio foi apenas o 21º colocado entre todos os estados do Brasil.

O fato é que concluir se determinado incentivo traz mais benefícios do que prejuízos para a população é um dilema que vem sendo estudado há anos por vários pesquisadores e instituições no mundo, entre os quais as Nações Unidas, o FMI e a OCDE, sem uma resposta conclusiva. Clark, Cebreiro e Bohmer (2007), da OCDE,

citam inclusive casos de países cujas economias cresceram justamente quando resolveram eliminar qualquer incentivo fiscal.⁴⁹

Todavia, ainda que a questão seja controversa, ao aplicarmos a metodologia dos estudos existentes para a situação específica dos incentivos durante os governos de Cabral, encontramos várias falhas que levam sempre a uma análise parcial, seja para um lado ou para o outro.

Segundo Chen (2015), em trabalho efetuado para as Nações Unidas, só há sucesso num programa de incentivo fiscal se o resultado for maior capacidade do estado investir em programas visando o bem-estar da população que ali reside. Para ter sucesso, o programa deve expandir a base de contribuintes e gerar crescimento econômico não apenas no setor incentivado, mas em todo o estado.

Chen destaca que incentivos fiscais em regra contrariam três princípios básicos da tributação: (i) a eficiência na arrecadação, ao atrair mais atividade para o negócio incentivado, em detrimento de negócios não incentivados; (ii) a isonomia, ao deixar o administrador escolher quais atividades devem ser incentivadas segundo a sua opinião pessoal, abrindo a porta para planejamentos fiscais abusivos e evasão fiscal; (iii) a simplicidade, já que cria diversas categorias de contribuintes, cada um sujeito a um regime próprio; (iv) a integridade do sistema, ao instituir regras especiais.

De toda forma, Chen salienta que incentivos podem ser bem-vindos em situações específicas, como para estimular pesquisa e desenvolvimento, treinar empregados e atrair novos negócios de fácil mobilidade num mundo globalizado.

O importante, segundo Chen, é que antes de criar um incentivo fiscal e durante a sua vigência, sejam feitos estudos sobre o custo benefício. No entanto, considera primitivos estudos que examinam apenas impactos diretos, como valor do investimento e criação de empregos do lado positivo ou a renúncia de receita no lado negativo. A crítica de Chen é aplicável, portanto, a todos os estudos que foram feitos até o momento a respeito dos incentivos durante os governos Cabral.

Existem vários fatores indiretos que devem ser levados em conta ao se examinar se um incentivo fiscal é benéfico, entre os quais os seguintes: (i) a geração de empregos por meio de atração de empregados que não residem no estado significa que o estado terá mais gastos com serviços públicos tais como saúde, educação e

⁴⁹ Os países estudados foram Uganda em 1997 e Indonésia em 1984. O interessante é que mesmo diante do crescimento econômico comprovado, após alguns anos os empresários locais voltaram a pressionar o governo por incentivos, que foram reinstituídos.

segurança, cujos custos são relevantes; (ii) por outro lado, a atração de empregados já residentes no estado para o negócio incentivado pode significar que tais empregados deixaram atividades não incentivadas, que gerariam mais receita tributária caso ali tivessem continuado; (iii) é preciso, antes de tudo, excluir da análise atividades que permaneceriam ou seriam atraídas para o estado independentemente dos incentivos; (iv) também deve ser excluído os gastos que o negócio incentivado teve com pagamentos para não residentes no estado, o que inclui empregados e fornecedores; (v) a concessão de incentivo para determinado negócio fará com que negócios não incentivados façam pressão no governo para também serem beneficiados; (vi) haverá um risco de aumento da corrupção, uma vez que o poder de alterar o regime fiscal apenas alguns contribuintes cria diversas oportunidades para atos ilícitos (Chen, 2015 e Klemm, 2009).

Apesar de reconhecer que a quantificação da relação custo benefício de um incentivo fiscal é de fato uma tarefa bastante complexa, Chen apresenta em seu estudo um protótipo de análise econômica que ajudaria a determinar o real custo benefício para a sociedade. O protótipo é dividido em três passos: (i) cálculo dos impactos diretos; (ii) cálculo dos impactos indiretos; (iii) cálculo dos impactos induzidos.

Para se determinar o impacto direto de um incentivo é preciso apurar os seguintes dados: (1.i) estimativa do total dos investimentos das empresas/setores que serão beneficiadas pelos incentivos; (1.ii) estimativa dos investimentos “redundantes” dessas mesmas empresas ou setores. Investimentos redundantes seriam aqueles que seriam feitos de qualquer forma, mesmo sem a concessão dos incentivos; (1.iii) ao subtrair o valor do item (1.ii) do valor do item (1.i) chegaria se ao investimento real decorrente dos incentivos; (1.iv) cálculo dos empregos e respectivos rendimentos de trabalho, além de lucros, decorrentes apenas do valor obtido no item (1.iii); (1.v) estimativa da renúncia tributária decorrente dos investimentos redundantes mencionado no item (1.ii). Apenas após subtrair o valor obtido no item (1.v) do valor do item (1.iii) é que seria possível quantificar o impacto direto do incentivo fiscal.

Nota-se, de imediato, que nenhum dos estudos mencionados no capítulo 3 deste trabalho sequer examinou o impacto direto seguindo o critério acima exposto. No entanto, o cálculo do impacto direto, segundo Chen, é apenas um dos passos para se determinar se economicamente o incentivo deve ser concedido.

O segundo passo seria o cálculo do impacto indireto, através dos seguintes dados: (2.i) estimativa dos valores investidos em bens de capital (máquinas e equipamentos) apenas em relação ao valor do investimento real mencionado no item 1.iii; (2.ii) estimar o percentual do valor obtido em 2.i gasto com fornecedores do próprio estado do benefício; (2.iii) estimar os empregos, lucros e rendimentos de trabalho decorrentes dos salários pagos para funcionários residentes no estado produzirem as máquinas e equipamentos mencionados no item 2.ii; (2.iv) estimar o valor que deve ser investido pelas empresas fabricantes de bens de capital no estado com seus próprios insumos necessários para produzir tais máquinas e equipamentos; (2.v) estimar os valores dos insumos mencionados no item 2.iv adquiridos de fornecedores localizados no estado; (2.vi) estimar o valor de empregos indiretos e respectivos rendimentos e lucros, decorrentes apenas dos insumos produzidos no estado; (2.vii) finalmente, estimar o valor da receita e de lucros indiretos decorrentes dos bens produzidos no estado.

O terceiro passo do protótipo de Chen seria estimar o impacto induzido, levando em consideração os seguintes fatores: (3.i): estimar quanto do valor dos rendimentos obtidos pelos incentivos seria destinado ao consumo; (3.ii) subtrair da soma dos rendimentos de trabalho decorrentes de impactos diretos e impactos indiretos o valor total da perda de receita com investimentos redundantes; (3.iii) estimar o valor do impacto induzido aplicando a estimativa percentual de gasto com consumo sobre o valor mencionado no item 3.ii.

O protótipo de Chen possibilitaria uma visão mais acurada a respeito dos incentivos fiscais, mas infelizmente, no caso específico do Rio de Janeiro, nenhum dos defensores ou detratores dos programas de incentivos examinou ainda com propriedade os efeitos indiretos e induzidos dos mesmos e há uma ausência de dados para se prosseguir com a análise.⁵⁰

No trabalho de Klemm para o FMI há o alerta justamente para as análises parciais que devem ser evitadas: aquelas que entendem que o incentivo não gera renúncia de receita porque o imposto inexistiria na ausência dos incentivos; e as que

⁵⁰ O trabalho de Chen apresenta dois casos distintos como prova empírica do que sustenta: análise dos incentivos fiscais para a indústria de filmes do Estado de Massachusetts, que leva em conta todos os impactos diretos e indiretos do incentivo; e, o estudo feito pelo Estado de Nevada para atrair uma fábrica da Tesla, que cita como sendo primitivo e acaba por conceder à empresa muito mais incentivos do que precisaria para atrair o empreendimento.

tratam todo o valor da renúncia como perda. Segundo Klemm, o custo-benefício do incentivo será sempre entre os dois extremos.

Assim, a falta de dados sobre os impactos indiretos dos incentivos fiscais faz com que o mesmo incentivo, ainda que tenha dados diretos como geração de empregos e receita conhecidos, apresente resultado inconclusivo.

Isso é verdade até mesmo para os projetos cujo sucesso é alardeado como conquista inequívoca da política de incentivos fiscais do Rio de Janeiro. Como exemplo, a atração da indústria automobilística para o Sul Fluminense, que apesar de ter ocorrido no governo Marcello Alencar, gerou renúncia fiscal durante todo o governo Cabral.

Segundo Medeiros Junior (2013) as regiões do Rio de Janeiro que atraem novos investimentos geram “ganho de participação no valor adicional fiscal, na arrecadação do ICMS, e abriam novos postos de trabalho, em detrimento daquelas que não foram alcançadas por inversões”. Mais uma vez, uma visão apenas dos seus impactos diretos. O que ocorre é que nem todos concordam que os benefícios concedidos à indústria automobilística valeram a pena.

Na opinião de Noel de Oliveira, opositor de Noel de Carvalho, político fundamental na conquista das montadoras, tais benefícios praticamente anularam o retorno em empregos e impostos (Pereira, 2008).

Examinando o mesmo caso, Pereira (2012) é de opinião que a política de incentivos, ainda que compreensível, não seria recomendável por confundir política tributária com comércio exterior e política industrial:

“É reconhecido que a estrutura tributária brasileira causa distorções através da cadeia em cascata de impostos indiretos. No entanto, isenções de impostos sobre a propriedade urbana (IPTU) e reduções generalizadas de impostos indiretos comprometem a receita tributária dos municípios e, logo, a capacidade de honrarem o pagamento das despesas sob sua responsabilidade.” (Pereira, 2012, p. 176).

Segundo a autora, a população local deveria antes conseguir entender melhor a relação custo/benefício do incentivo e o que resultará da renúncia fiscal.

A opinião é compartilhada pelo ex-prefeito de Resende, Eduardo Mehoas (1997-2004), que critica severamente os incentivos concedidos a Volks pela administração que sucedeu: “são 15 anos de isenção de impostos municipais, mais

75% do ICMS devido ao estado, além de R\$ 15 milhões de investimentos diretos do governo do estado. Para quê? Apenas três mil empregos diretos, sendo que a maioria das empresas consorciadas não tem sequer sede no município. Isso acabou gerando a atração de aproximadamente trinta mil pessoas para a cidade, ampliando o número de desempregados na região” (Oliveira, 2008, p. 245).

Assim, se até projetos que são elogiados como exemplo da eficiência da política de incentivos fiscais recebem críticas, como simplesmente aceitar a tese governamental e do empresariado no sentido de que qualquer incentivo gera receita que inexistiria e, portanto, seu impacto é sempre positivo nas contas do Estado?

Tal raciocínio, por demais generalista, é derrubado simplesmente pelo fato de que a curva de crescimento e declínio da indústria de transformação do Rio de Janeiro entre 2002 e 2015, em geral, acompanhou a média nacional.⁵¹

De qualquer forma, há que se reconhecer que a concessão de incentivos fiscais era usual no ambiente de guerra fiscal pela qual passava o Brasil durante os governos Cabral. Infelizmente, cada estado tinha a obrigação de lutar com as armas ao seu alcance, ainda que o resultado global fosse um “race to the bottom” em termos de arrecadação total para o País.

A política de incentivos fiscais é uma entre tantas outras que o governo estadual pode implementar para atrair investimentos e gerar empregos. Todavia, não é única razão para atração e manutenção de investimentos e empregos, como às vezes transparece nos posicionamentos do Estado, da FIRJAN e da FECOMÉRCIO, nem deve ser demonizada, como defendem seus opositores.

O presente trabalho não tem a pretensão de quantificar o valor da renúncia fiscal durante os mandatos de Cabral que poderia ter sido evitado, mas é seu objetivo ajudar a responder se os incentivos fiscais tiveram influência na crise que se abateu sobre o Estado após os mandatos de Cabral.

A conclusão a que chegamos é que a política de incentivos fiscais de Cabral teve sim várias falhas, sendo as principais as listadas abaixo:

(i) Poder Concentrado no Executivo

⁵¹ Conforme gráfico da p. 25 do Observatório de Benefícios, que compara a evolução da indústria de transformação no Rio com os dados do Brasil, Minas Gerais e São Paulo.

Em 2003, 50% dos projetos legislativos iniciados por Rosinha tiveram como tema incentivos fiscais tributários e 19% incentivos fiscais financeiros. Ou seja, quase 70% dos projetos de lei tinham relação com a concessão de incentivos.⁵² Portanto, a ALERJ era constantemente chamada a debater o incentivo fiscal proposto pelo governo.

No entanto, ainda durante o governo de Rosinha, foi aprovada a Lei 4.321/04, que possibilitou ao governador aprovar incentivos fiscais por decreto, sem passar pela ALERJ. Imediatamente houve drástica redução dos projetos de lei concedendo incentivos fiscais, pois o governador não precisava mais da anuência dos deputados estaduais⁵³.

Segundo a Mensagem No. 53/03, de 18 de setembro de 2003, em que Rosinha Garotinho submete à ALERJ o projeto de Lei 779/03, que viria a se tornar a Lei 4.321/04, a justificativa para a legislação seria proporcionar o crescimento da economia e garantir a competitividade do Estado do Rio de Janeiro em relação às demais unidades da federação. Nos termos da mensagem, o projeto proposto objetivava assegurar ao Rio condições de atrair novos investimentos, bem como manter as empresas já instaladas em seu território, evitando sua transferência para outras unidades da federação em razão dos incentivos por estes concedidos.

O projeto passou com facilidade pelas principais comissões, tais com a Comissão de Constituição e Justiça, onde foi relatado por Paulo Melo, um dos principais aliados de Cabral desde o governo Marcello Alencar.

Assim, no dia 10 de maio de 2004 foi promulgada a Lei No. 4.321/04, que dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais pelo Estado do Rio de Janeiro, cujos artigos primeiro e terceiro autorizaram o poder executivo a conceder incentivos às empresas fluminenses por decreto, desde que com prazo determinado. Ou seja, deixando claro que lei específica e, portanto, participação da ALERJ, não seria mais necessária para a concessão.

A lei, no parágrafo segundo do mesmo artigo primeiro, ao menos assegurou que os benefícios fossem restritos aos 75% (setenta e cinco por cento) do ICMS pertinente ao Estado, excluindo-se a cota parte de 25% (vinte e cinco por cento) dos Municípios. Desta forma, evitou que municípios que se julgassem prejudicados pelos

⁵² Segundo dados da Tabela 12 (Graça e Santos, 2009, p. 37).

⁵³ Conforme Graça e Santos de 113 leis em 2003-2004 para 7 em 2007-2008, p. 39.

atos do executivo questionassem os benefícios judicialmente, pois a renúncia seria única e exclusiva do Estado.

Apesar de existirem algumas proteções, como a necessidade de avaliação da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais– CAIF⁵⁴ quando os incentivos resultarem em receita futura inferior à média praticada pela empresa ou grupamento de empresas nos 12 meses anteriores à concessão, o fato é que o poder delegado ao chefe do executivo foi substancial.

Bastaria às empresas interessadas na obtenção dos incentivos apresentar à Secretaria Executiva da CAIF uma Carta-Consulta contendo informações detalhadas sobre o projeto a ser desenvolvido.

Os projetos enquadrados na lei poderiam ser de diversas naturezas, fazendo com que basicamente qualquer empreendimento fosse apto a ser contemplado, independentemente de tamanho, número de geração empregos ou ICMS incremental.

Cabral usou bastante a prerrogativa criada pela 4,321/04, instituindo vários benefícios por Decreto.

Entre os principais benefícios instituídos por Cabral vários foram por Decreto, sem passar pelo debate na ALERJ e em suas comissões especializadas. Entre eles, (i) Decreto no. 42.649/2010 (incentivo fiscal para eletroeletrônicos); (ii) Decreto no. 41.483/2008 (incentivo para a empresa Procter & Gamble); (iii) Decreto no. 41.596/2008 (incentivo para o setor de joias); (iv) Decreto no. 42.772/2010 (incentivo para bares e restaurantes); Decreto no. 44.945/2014 (incentivo para a cadeia de carnes); e Decreto no. 43.739/2012 (incentivos para etanol e açúcar).

Não é possível garantir que os mesmos incentivos não seriam aprovados tivessem eles passados pela ALERJ, mas talvez incentivos para setores supérfluos como o de joias encontrassem maior resistência. Possivelmente, o incentivo para

⁵⁴ Segundo o art. 8º da Lei a CAIF seria constituída pelos representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEDET;

II - Secretaria de Estado de Energia, da Indústria Naval e do Petróleo – SEINPE;

III - Secretaria de Estado da Receita – SER;

IV - Secretaria de Estado de Finanças – SEF;

V - Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior – SEAAPI;

VI - Secretaria de Estado de Planejamento, Controle e Gestão – SEPCG

VII - Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro – CODIN;

VIII – Secretaria de Estado de Trabalho e Renda;

IX – Secretaria de Estado de Transportes.

bares e restaurantes seria melhor pensado para evitar que estabelecimentos como termas pudessem ser beneficiados.

Ressalta-se, que a possibilidade de concessão de incentivos fiscais por meio de decreto é sujeita a críticas inclusive do FMI por aumentar demasiadamente o risco de corrupção (Klemm, 2009)

O poder do governador ficou ainda maior tendo em vista a política escolhida de conceder o incentivo não para empreendimentos específicos, mas sim para todo o setor, a segunda falha que identificamos.

(ii) Baixa Exigência de Contrapartidas em Incentivos Fiscais Regionais e Setoriais

O Rio de Janeiro adotou como estratégia principal a concessão de incentivos para todas as empresas de determinado setor (logístico, joalheiro, têxtil, eletroeletrônicos, perfumes e cosméticos; cadeia farmacêutica; viário etc.), muitas vezes de forma automática ou por homologação tácita. Apesar de facilitar a vida do empreendedor, tal estratégia impediu uma análise individual pormenorizada dos benefícios trazido para o Estado por cada empreendimento contemplado.

Os incentivos criados e/ou mantidos no período Cabral se caracterizam por poucas exigências em relação à geração de empregos pelo negócio incentivado.

Como exemplo, na Lei No. 5.636/2010, que dispõe acerca da política de recuperação industrial regionalizada e é responsável pelo maior montante de renúncia fiscal no período, praticamente não há obrigação de criação de empregos. Ou seja, o Estado reduzia o ICMS da empresa para apenas 2% para um período que poderia chegar a 25 anos, sem ter certeza da contraprestação por parte do contribuinte. Bastava à empresa interessada estar localizada em um dos municípios contemplados pela lei que a concessão do benefício era praticamente automática, já que apesar de haver um processo de aprovação, a mesma era tácita na ausência de manifestação do Estado.

Em relação aos benefícios para o setor atacadista, segundo os artigos 3º e 5º da Lei 4.173/03 a empresa enquadrada no RIOLOG também reduzia a alíquota de ICMS de 18% para meros 2% do valor constante das notas fiscais. No entanto, em relação à obrigação de criação de empregos, o artigo 3º simplesmente previu que “os

incentivos estão condicionados à manutenção, por parte das empresas beneficiadas, da média do número de postos de trabalho existentes, nos seis meses anteriores à solicitação do benefício, deverão ser mantidos por no mínimo um ano após a sua concessão”. Portanto, a empresa contemplada não precisava gerar um único emprego novo e manter os existentes apenas durante um ano.

O grande problema em relação às condições tão facilmente atingidas é que em tempos de crise, como a que se materializou no Rio de Janeiro após 2016, a empresa incentivada não tem qualquer receio em reduzir o número de empregos no empreendimento incentivado, especialmente se tiver outros empreendimentos em estados que tenham requisitos de manutenção de empregos. O problema ficou ainda mais evidente nos benefícios financeiros concedidos aos grandes empreendimentos pelo RIOINVEST, conforme será visto a seguir.

(iii) A manutenção do RIOINVEST nos termos em que inicialmente criado

O RIOINVEST foi criado pelo Decreto Nº 23.012, de 25 de março de 1997, que instituiu o programa de atração de estruturantes. É um programa de fomento econômico e social através de financiamentos concedidos pelo Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES.

A função do RIOINVEST é atrair investimentos de grande porte e, nesse sentido, houve êxito. Vários investimentos de construção ou ampliação significativos no Estado do Rio foram baseados no programa, entre os quais, a título exemplificativo, os seguintes durante os governos de Cabral: Nissan Automóveis (Lei no. 6.077, de 18 de novembro de 2011); Peugeot-Citroen (Lei no. 6.107, de 13 de dezembro de 2011); Jaguar e Land Rover (Lei no. 6.661, de 8 de janeiro de 2014) e AMBEV (Decreto no. 43.191, de 13 de setembro de 2011).⁵⁵

A grande falha do programa, por outro lado, é a pouca exigência de contrapartidas pela empresa beneficiária. Segundo o artigo 2º do Decreto Nº 23.012/97, para ser enquadrada no RIOINVEST basta que projeto atenda a um dos

⁵⁵ Disponível em http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/sitestructure/render.jspx?datasource=UCMServer%23dDocName%3A107417&_afrLoop=3143595704892428&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null&_adf.ctrl-state=gzirsau3h_18

critérios a seguir: (i) investimento superior a 40.000.000 UFIR; ou (ii) geração de 400 novos empregos; ou (iii) introdução de tecnologia de ponta de efeito multiplicativo.

Ou seja, não há qualquer necessidade de geração de ICMS incremental, geração e manutenção de empregos para um determinado número de exercícios ou metas de vendas, pontos comuns em programas semelhantes de outros estados.

As falhas do RIOINVEST podem ser melhor notadas ao compará-lo com seu concorrente do Estado do Rio Grande do Sul. O estado sulista criou um programa de financiamento para empreendimentos de grande porte pelo Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (“FUNDOPEM/RS”) e pelo Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (“INTEGRAR/RS”). Tanto o FUNDOPEM/RS⁵⁶ como o INTEGRAR/RS⁵⁷ são instrumentos de parceria entre o governo estadual e a iniciativa privada, criados com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Sul, mediante a concessão de incentivos financeiros a empresas devidamente habilitadas, com projetos de investimento pré-aprovados pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS. O empreendimento aprovado é incentivado pelo governo mediante o financiamento de parte do ICMS incremental, devido mensalmente pela empresa. As condições e limites do financiamento variam dependendo do projeto da empresa.

O financiamento recebido deve ser quitado pela empresa beneficiária após um período de carência de até 5 anos, com atualização monetária e juros de até 6% ao ano. Em regra, o pagamento dos valores devidos pode ser amortizado em até 8 anos. Ou seja, a princípio, o financiamento do ICMS obtido pela empresa habilitada no FUNDOPEM deverá ser por ela ressarcido ao Estado, parceladamente, após o prazo de carência.

O INTEGRAR/RS é um benefício adicional e acessório ao FUNDOPEM/RS, por meio do qual o governo concede um percentual de abatimento sobre cada parcela do financiamento devida pela empresa, incluindo o valor principal e os encargos financeiros. O percentual de abatimento varia entre 10% e 90% e é determinado por empreendimento, levando em consideração: (i) o município em que o projeto está localizado; (ii) a geração de emprego e incremento da massa salarial; e (iii) o impacto

⁵⁶ Criado pela Lei 11.916/03 e atualmente regulamentados pelo Decreto nº 49.205/12.

⁵⁷ Criado pela Lei 13.708/11 (que alterou a Lei 11.916/03) e atualmente regulamentados pelo Decreto nº 49.205/12.

ambiental. Por se tratar de um percentual de abatimento sobre o empréstimo recebido, é também um incentivo fiscal.

A grande diferença em relação ao RIOINVEST é que uma das diretrizes fundamentais do FUNDOPEM é estimular e apoiar empreendimentos que promovam a geração significativa de empregos⁵⁸. Por esse motivo, a “geração de empregos” e o “incremento da massa salarial e de sua qualidade” são listados no art. 5º, I, do Decreto 49.205/12 como condições para a concessão dos incentivos. A empresa beneficiária celebra um Termo de Ajuste em que se compromete a gerar determinado número de empregos incrementais e o valor do incentivo financeiro é ajustado de acordo com a meta. Nos meses em que a empresa não atinge a meta ela não pode se apropriar do incentivo. Ou seja, o cálculo do número de empregados tem influência direta no valor do benefício.

Já no RIOINVEST, se o investimento for superior a 40.000.000 UFIR ou introduzir “tecnologia de ponta de efeito multiplicativo” nem meta de emprego precisa ter. Acresce-se a tal fato outras benesses, como a desnecessidade de apresentar garantia para o investimento; prazos de carência que chegam a 30 anos; prazos de utilização do benefício de 50 anos; e juros de 1%, bem abaixo do mercado, e chega-se à conclusão que o Rio de Janeiro paga pelo investimento privado, sem garantia de retorno.

Como anteriormente visto, o RIOINVEST, apesar de ser um benefício financeiro, é também um incentivo fiscal, já que as parcelas são liberadas por meio de créditos de ICMS, que são restituídos ao Estado com taxas de juros abaixo do mercado.

(iv) Concessão de benefícios para empreendimentos que permaneceriam no Rio de Janeiro independentemente da concessão de benefícios

Ao focar em incentivos setoriais e regionais o governo Cabral acabou incentivando vários empreendimentos que já estavam localizados no Rio de Janeiro. Eventual acréscimo de ICMS gerado por tais empreendimentos não deve ser creditado ao incentivo e sim ao período pelo qual a economia nacional passou durante

⁵⁸ Art. 1º, parágrafo único, IV, da Lei 11.916/03 e art. 3º, IV do Decreto 49.205/12.

os governos de Cabral, conforme demonstra a queda de receita com o imposto quando a recessão se iniciou.

Segundo Chirinko e Wilson (2008), estudos acerca de empreendimentos industriais demonstram que sua mobilidade é extremamente reduzida, e que incentivos fiscais teriam pouca influência na mudança de localidade. Tal posicionamento contraria o argumento de que incentivos durante os governos Cabral foram essenciais para manter as indústrias existentes no Estado.

Em determinados setores a crítica fica ainda mais evidente, como no setor joalheiro, cuja justificativa para os incentivos foi regularizar o mercado informal, mas o resultado foi que os maiores beneficiados foram justamente as grandes joalherias que já eram formalizadas e já recolhiam imposto para o Estado.⁵⁹ O mesmo pode ser afirmado em relação ao setor de carnes, uma vez que, como visto da ACP de Doações, o Decreto no. 44.658/14 aparentemente foi editado apenas para possibilitar a aquisição de empreendimento em construção da BRF no setor lácteo pela JBS.

No RIOINVEST é possível que o mesmo problema tenha se materializado. Segundo o site da maior fabricante de cervejas do Brasil, a AMBEV⁶⁰, a empresa possui 32 fábricas no Brasil, espalhadas por diversos estados, incluindo todos da região Sul e Sudeste, exceto o Espírito Santo. É difícil crer que sendo o Rio um dos principais mercados consumidores, o estado ficaria sem projetos de expansão na ausência de incentivos. Se fosse apenas o incentivo a razão para a escolha do local do investimento a AMBEV teria fábrica no Espírito Santo, estado que sempre teve uma política agressiva de atração de empresas por meio de incentivos fiscais.

Em relação ao Grupo Petrópolis a concessão de incentivos desnecessários pelo RIOINVEST fica ainda mais evidente, conforme foi demonstrada na ACP de Doações, uma vez que a empresa recebeu financiamento para fábrica construída e já financiada pelo BNDES.

⁵⁹ Brito, Carlos. Joalherias receberam mais de R\$ 200 milhões em incentivos fiscais no RJ. Site G1, 10 de novembro de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/11/joalherias-receberam-mais-de-r-200-milhoes-em-incentivos-fiscais-no-rj.html>. Último acesso em 24/11/2018.

⁶⁰ Disponível em; http://ri.ambev.com.br/mobile/conteudo_mobile.asp?idioma=0&conta=28&tipo=43230. Último acesso em 24/11/2018.

(v) Ausência de estudos fundamentados para a concessão e manutenção de cada incentivo

Segundo Clark, Cebreiro e Bohmer (2007) em trabalho para a OCDE, (i) os efeitos do incentivo fiscal sempre deve ser avaliados previamente e seus objetivos finais sempre quantificados de modo específico; (ii) se introduzido o incentivo, deve passar por avaliação periódica; (iii) o estado sempre deve prever mecanismos de saída caso o incentivo não esteja gerando os efeitos desejados.

Assim, a concessão e manutenção de um incentivo fiscal só deveria ocorrer após examinados todos os impactos diretos e indiretos do incentivo para o Estado e sua população. Entre os impactos indiretos mais relevantes, o aumento do custo de serviços públicos com novos residentes no estado, a migração de atividade econômica de projetos não incentivados para projetos incentivados e os gastos do projeto incentivado com fornecedores de fora do estado.

No Rio de Janeiro houve e continua havendo uma falta de acompanhamento dos efeitos globais gerados para o Estado pelo projeto incentivado.

Desta forma, em que pese as fundamentadas opiniões em sentido contrário, entendemos que a política de incentivos fiscais dos governos Cabral teve impacto na crise econômica do Estado.

Podem haver discordâncias e incertezas em relação ao montante da sua influência na crise, mas não é correta a interpretação de que incentivos fiscais não são renúncia fiscal simplesmente pelo fato de o Estado estar abrindo mão de imposto que não se materializaria caso o incentivo não fosse concedido. Tal raciocínio, que permeia toda a defesa dos incentivos de Cabral, é facilmente contestado. Mais certo é concluir que se a política de incentivos fiscais de Cabral tivesse sido mais eficaz, os efeitos da crise teriam sido atenuados.

Em síntese, nossa conclusão é que o debate acerca da influência da política de incentivos fiscais ainda não é maduro o suficiente para se tentar quantificar o valor da renúncia para determinar seu impacto. Todavia, o impacto na crise existe também porque as falhas da política de incentivos, por demais leniente, impediram a manutenção de empregos e de receita que serviriam para atenuar os efeitos da crise econômica, que existiria independentemente da política de incentivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os governos de Cabral se beneficiaram de uma percepção de que as instituições fluminenses tinham se aprimorado a ponto de efetuar um controle eficiente dos poderes legislativo e executivo. “Os mecanismos de controle do poder político, no estado do Rio de Janeiro, encontram-se relativamente institucionalizados desde 1999 em grau suficiente para permitir o exercício salutar dos *checks & balances* (...)”. (Pereira e Ribeiro, 2012, p. 303)

Os escândalos de corrupção do governo Cabral posteriormente mostraram que os *checks & balances* eram na verdade inexistentes. A ausência foi sentida em todas as áreas e a concessão de incentivos fiscais não fugiu à regra, como pode ser comprovado pela tardia reação do Ministério Público sobre o assunto.

Cabral sempre teve ao seu lado o empresariado fluminense, que se beneficiou dos incentivos concedidos sem critério, e a mídia, que também só veio a questioná-los quando a crise econômica se materializou e a operação Lava Jato alcançou o ex-governador.

Assim, a política de incentivos fiscais de Cabral foi apenas um dos fatores que influenciou na crise econômica do Rio de Janeiro, não o principal. No entanto, sua pouca eficácia fez com que os efeitos da crise não pudessem ser atenuados pelos benefícios concedidos aos empreendedores.

Em relação ao futuro e especificamente a respeito da participação do poder legislativo na análise da política de incentivos fiscais, fica o alerta de que a Lei 4,321/04, que delega ao governador poder para instituir incentivos fiscais e assim minora o controle por parte do poder legislativo, ainda está em vigor. Devido à crise do Estado do Rio de Janeiro a legislação havia sido revogada pela Lei No. 7,495/16, mas a Lei 7.657/2017 restaurou seus efeitos.

Também deve ser levado em consideração que o RIOINVEST, um financiamento em condições extremamente vantajosas para o investidor, também está em vigor e criou obrigações que permanecerão com o Estado por décadas. Talvez seja o caso de priorizar outros atrativos para novos investimentos, como infraestrutura local e estabilidade econômica do Estado.

Deve ser reconhecido que conceder incentivos é política usual para atrair negócios, mas o Rio de Janeiro precisa desenvolver uma política mais racional e pontual. É preciso que o Estado se adeque a uma economia global em que a indústria cada vez mais perde força em termos de geração de renda e empregos. Os incentivos devem ser pensados para priorizar a economia digital, educação, saúde, telecomunicações, turismo, infraestrutura e serviços em geral⁶¹.

Adicionalmente, reduções de ICMS devem ser gerais e mirar na progressividade tributária, abarcando itens essenciais para a população como energia elétrica e telecomunicações, cujas alíquotas são extremamente altas. A redução da carga fiscal para toda a base de contribuintes de um imposto de valor adicionado como o ICMS será sempre melhor do que incentivos discricionários (Klemm, 2009, Chen, 2015).

Por fim, ressalta-se que segundo estudos no âmbito das Nações Unidas (Chen, 2015), FMI Klemm (2009) e OCDE (Clark, Cebreiro e Bohmer, 2007) incentivos para tributos de valor adicionado, como o ICMS, normalmente são desnecessários, uma vez que são apenas indicativos de um sistema ineficiente de débitos e créditos do imposto.

O que se espera com este trabalho é a sua contribuição para uma política de incentivos fiscais estadual muito mais criteriosa.

⁶¹ Nos Estados Unidos, o maior empregador em 25 dos 50 estados é proveniente da indústria de serviços. Especialmente das áreas de educação e saúde. Em outros 22 estados o maior empregador é a rede varejista Walmart. A indústria é o maior empregador apenas em um estado americano (Gillet, Rachel. Business Insider. 11 de junho de 2017. Disponível em <https://www.businessinsider.com/largest-employers-each-us-state-2017-6>. Último acesso em 26/11/2018).

I. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1988.

ABRUCIO, F.L., SAMUELS, D. *A Nova Política dos Governadores*. Lua Nova, vol. 40, n. 41, 1997.

AGUIAR, Ricardo Osman G., *Leonel Brizola: Uma Trajetória Política* / Ricardo Osman G. Aguiar – Rio de Janeiro: Record, 1991.

ALDÉ, Alessandra, MENDES, Gabriel, FIGUEIREDO, Marcus. Imprensa e eleições presidenciais: Natureza e consequências da cobertura das eleições de 2002 e 2006, In: *A mídia nas eleições de 2006*, Lima, Venício A. (org). São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2007. p.65-87.

ALMEIDA, Maria Hermínia T., *Federalismo e Políticas Sociais*, em Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo: ANPOCS, No. 28, p. 88-108, Jun/1995.

AMARAL, Roberto, *Imprensa e Controle da Opinião Pública*, p. 75-101, In MOTTA, Luiz Gonzaga (org.), *Imprensa e Poder*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ALQUÈRES, José Luiz. *A Evolução do Ambiente de Negócios no Rio de Janeiro*. In: *Rio a Hora da Virada* / URANI, André e GIAMBAGI, Fabio (orgs.). Rio de Janeiro: Elsevier, pp- 60-72. 2011.

ARRETCHE, Marta. *Mitos de Descentralização. Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?* In: Revista Brasileira de Ciência Sociais, São Paulo: ANPOCS, No. 31, Jun, 1996.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*, 3ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BEZERRA, Marco Otavio. *Corrupção e Produção do Estado*. Repocs, v. 14, n. 27, jan/jun.2017.

BLOCH, Arnaldo, *Os irmãos Karamabloch: ascensão e queda de um império familiar* / Arnaldo Bloch – São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BONELLI, Regis e VELOSO, Fernando. Rio de Janeiro: *Crescimento Econômico e Mudança Estrutural*. In: *Rio de Janeiro – um Estado em Transição* / organizadores PINHEIRO, Armando Castelar, VELOSO, Fernando. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 25-61. 2012.

BUENO, Julio e FARID, Jaqueline. *Rio em Transe. No Núcleo da Crise*. Rio de Janeiro: Casa do Escritor, 1ª ed. 2017.

CAMPELO, Armando Jr., LIMA, Sarah Piassi Machado, NOTINI, Hilton Hostálio. *Características dos Ciclos Econômicos do estado do Rio de Janeiro*. In: Rio de Janeiro – um Estado em Transição / organizadores PINHEIRO, Armando Castelar, VELOSO, Fernando. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 63-86, 2012.

CARRAZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: As engrenagens do sistema político brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CHEN, Duanjie, *The Framework for assessing tax incentives: a cost-benefit analysis approach*. Paper for Workshop on Tax incentives and Base protection, New York, 23-24, United Nations, April, 2015.

CHIRINKO, Robert S. e WILSON, Daniel J., *State investment tax incentives: a zero-sum game?*, Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper 2006-47, 2008.

CLARK, Steven, CEBREIRO, Ana, BOHMER, Alexander, Tax Incentives for investment – a global perspective: experiences in MENA and non-MENA countries. OECD. Draft. Version, June, 2007.

DEOLINDO, Jaqueline da Silva. *O Perfil da Mídia no Interior Fluminense*; In: Cadernos do Desenvolvimento Fluminense no. 6, pp. 53-69, 2015.

DIAS, José Luciano. *Partidos e Eleições no Rio de Janeiro – 1974-94*. In: Rio de Janeiro: uma cidade na história / FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord). 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 185-202. 2015.

DINIZ, Eli. *Voto e Máquina Política – Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro*, Editora Paz e Terra, 1982

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*, 14th ed. Pearson Education Inc, 2013.

FERREIRA, Marieta de Moraes (Coordenadora). *Crônica Política do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 292p. 1998.

FIGUEIREDO, Argelina. *Coalition Government in the Brazilian Democracy. Brazilian Political*. Science Review, vol. 1, n.2, p. 182-216, 2007, tradução de RODRIGUES, Gabriela e RODRIGUES, Leandro, In: Primeiros Estudos, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.

GERSHON, Debora. *Autonomia Legislativa? O caso da ALERJ*. Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa

de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2017.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes; SANTOS, Fabiano. *Uma análise da produção legislativa durante os dois primeiros anos do Governo Sérgio Cabral; Indicadores Quantitativos e Qualitativos em uma perspectiva Comparada*. In: Coletânea I Prêmio. Finanças Públicas, Desenvolvimento Econômico. SEFAZ-SEDEIS, 2009, p. 188-228.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes; *Independência ou irrelevância? Produção legislativa e vetos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (1983-2010)*. 2014. 230f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

GUAZINA, Liziane Soares. *Jornalismo em busca de credibilidade: A cobertura adversária do Jornal Nacional no Escândalo do Mensalão*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, 2011.

IANONI, Marcus. *Para uma abordagem ampliada das coalizões*, in Sinais Sociais, Rio de Janeiro, V.1, no. 33, p. 131-201, jan-abr. 2017.

IBGE; Contas regionais do Brasil: 2010-2014 / IBGE, Coordenação de Contas Nacionais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 97 p.

JAKOBSEN, Kjeld. *A cobertura da mídia impressa aos candidatos nas eleições presidenciais de 2006* In: *A mídia nas eleições de 2006*, Lima, Venício A. (org). São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2007. p.31-64

JUNIOR, Helcio de Medeiros. *Desconcentração Econômica e Atratividade Regional no estado do Rio de Janeiro entre 2000 e 2010*. In: Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, no. 1, Fev. 2013.

KLEMM, Alexander, *Causes, benefits, and risks of business tax incentives*, IMF Working Paper WP/09/21, 2009.

KLEMM, Alexander e VAN PARYS, Stefan, *Empirical evidence on the effects of tax incentives*, IMF SP/09/136, 2009.

KUGELMAS, Eduardo, *A evolução recente do regime federativo no Brasil*, em Hofmeister, W e Carneiro, José M. Brasiliense, (orgs), *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates no. 22, Vol. I, abril 2001.

LEOPOLDI, M. Antonieta P., *Industrial Associations and Politics in Contemporary Brazil: The Associations of Industrialists, Economic Policy-Making and the State with Special Reference to the Period 1930-61*. D. Phil. St Antony's College, 1984.

LOPEZ, Felix G. *A política do espólio dos deputados estaduais do Rio de Janeiro: estudo sobre as indicações para cargos de confiança*. (2005). 198f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia – PPGSA – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

MACEDO, Sergio Lopes. *O Controle Parlamentar nas Relações Executivo-Legislativo no estado do Rio de Janeiro no Período 1999-2002*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política PPGCP-UFF, Orientadora: Maria Antonieta Parahyba Leopoldi, data da defesa: 30 de agosto de 2006. Niterói.

MANCUSO, Pralon Wagner. *Investimento Eleitoral no Brasil: balanço da Literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa*. Ver. Sociol. Polit., v. 23, n. 54, p. 155-183, jun 2015.

MAYHEW, David R. *Congress - The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.

MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. *Crise Fiscal dos Estados e o Caso do Rio de Janeiro*. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, p. 64-80, 2017 In: file:///C:/Users/mcn/Downloads/32070-107026-1-PB.pdf

MIGUEL, Luis Felipe. *Caminhos e Descaminhos da Experiência Democrática no Brasil*, In: Sinais Sociais, Rio de Janeiro, V.1, no. 33, p. 99-129, jan-abr. 2017.

MONIÉ, Frédéric. *Análise Geopolítica dos Conflitos Territoriais na Área de Influência do Complexo Portuário e Industrial do Açú – São João da Barra, RJ*. In: Cadernos do Desenvolvimento Fluminense No. 9, Rio de Janeiro, pp. 69-93, Jan/Jun, 2016.

MOTA, Alessandra, PESSOA, Leonardo, coordenador. *Comparativo da Tributação pelo ICMS entre os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Bahia e Paraná*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FECOMÉRCIO-RJ, 2010.

MOTTA, Luiz Gonzaga, *Ideologia e processo de seleção de notícias*, p. 124-148, In MOTTA, Luiz Gonzaga (org.), *Imprensa e Poder*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

MOTTA, Marly Silva da. *A social-democracia trabalhista: Marcello Alencar e a política no Rio de Janeiro*. In: Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 1, Fev. 2013.

NICOLAU, J.M. *Partidos e sistemas partidários: 1985-2009*. In: Martins, C.B & Lessa, R. Horizontes das Ciências Sociais no Brasil – Ciência Política. São Paulo: ANPOCS, 2010, (pp. 217-240).

OLIVEIRA, Floriano José Godinho. *Reestruturação produtiva: território e poder no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 304 p.

OLIVEIRA SOBRINHO, J.B. de (José Bonifácio). *O Livro do Boni*, Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2001.

OSORIO, Mauro, VERSIANI, Maria Helena. *O Papel das Instituições na Trajetória Econômico-Social do Estado do Rio de Janeiro*. In: Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, n. 2, julho/2013.

OSORIO, Mauro, VERSIANI, Maria Helena, MELO, Luiz Martins de, WERNECK, Maria Lucia (orgs.). *Desafios para o Desenvolvimento do Rio de Janeiro*. In: Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico. Rio de Janeiro; FGV Editora, 392p. 2015.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. *Por baixo dos panos: governadores e assembleias no Brasil contemporâneo*. Dados Eletrônicos. Vitória: EDUFES, 2014. 270p.

PEREIRA, Carla Regina Assunção. *Relações Políticas e Desenvolvimento Regional: O caso da Indústria Automobilística no Sul Fluminense – Volkswagen e PSA Peugeot-Citroën*. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para obtenção do título de Doutorado em Ciências Humanas (Sociologia), Rio de Janeiro, 2008

PEREIRA, Carlos e RIBEIRO, Mauricio Carlos. *Instituições Políticas no Rio de Janeiro: a influência dos checks & balances e da competição política nas políticas públicas*. In: Rio de Janeiro – um Estado em Transição / organizadores PINHEIRO, Armando Castelar, VELOSO, Fernando. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 289-311. 2012.

PEREIRA Lia, Valls. *As Exportações Fluminenses: a Maldição dos Recursos Naturais?* In: Rio de Janeiro – um Estado em Transição / organizadores PINHEIRO,

Armando Castelar, VELOSO, Fernando. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 149- 178, 2012.

PIQUET, Rosélia, OIVEIRA, Claudia. *A Presença de Empresas Transnacionais no Norte Fluminense*. In: Cadernos do Desenvolvimento Fluminense No. 9, Rio de Janeiro, pp. 39-47, Jan/Jun 2016.

PORTO, Mauro P. *Televisão e Política no Brasil: A Rede Globo e as Intepretações da Audiência*. Rio de Janeiro: E-Papers, 326p. 2007.

RIBEIRO, Alcimar das Chagas, MATOS, Elza Maria. *Desafios do Território em Transformação: O complexo Portuário do Açú e seus Reflexos Socioeconômicos*. In: Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, No. 6, pp. 35-52, 2015.

RODRIGUES, Malena Rehbein, *Agendando o Congresso Nacional: do “agenda setting” à crise da democracia representativa*, p. 103 a 123, In MOTTA, Luiz Gonzaga (org.), *Imprensa e Poder*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

ROMEU NETO, Silva. *Indústria e Desenvolvimento na Região Norte-Fluminense: crescimento econômico e o problema da extrema heterogeneidade econômico-espacial no Estado do Rio de Janeiro*. In: *Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense* / CARVALHO, Aílton Mota de, TOTTI, Maria Eugenia Ferreira (orgs). Rio de Janeiro: Garmond, pp. 225-274, 2006.

SANTOS, Fabiano. *A Dinâmica Legislativa no Estado do Rio de Janeiro: Análise de uma Legislatura*. In SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo no Estados: Diversidade e Convergência*. Ed. FGV, 2001. Pp. 163-188.

SANTOS, Fabiano; AMORIM NETO, Octavio. *O Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010)*. Dados Vol. 56, no. 3, Rio de Janeiro, Julho/Setembro. 2013.

SARMENTO, Carlos E. *Entre a Fragmentação e a Estabilidade: Eleições e Padrões de Representação Política no Legislativo Estadual Fluminense*. In: *Um Estado em Questão: os 25 anos do Rio de Janeiro* / MOTTA, Marly, SARMENTO, Carlos E., FREIRE, Américo (orgs). – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

SARMENTO, Carlos E. *O espelho partido da metrópole: Chagas Freitas e o campo político carioca (1950-1983): liderança. Voto e estruturas clientelistas*. Rio de Janeiro: Folha Seca: FAPERJ, 2008, 340p.

SARMENTO, Carlos E. *Eleições em tempo de mudança: o campo político carioca entre o carisma e a rotina*. In: *A política carioca em quatro tempos* / MOTTA,

Marly, SARMENTO, Carlos E., FREIRE, Américo, (orgs). – Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 163-184, 2004.

SANTO-SÉ, João Trajano. *A política volta à praça: notas sobre a Brizolândia*. In: Rio de Janeiro: uma cidade na história / FERREIRA, Marieta de Moraes (Coord). 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp.167-184. 2015.

SERRA, Rodrigo Valente, TERRA, Denise Tavares. *Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos*. In: Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense / CARVALHO, Aílton Mota de, TOTTI, Maria Eugenia Ferreira (orgs). Rio de Janeiro: Garmond, pp. 275-307, 2006.

SOUZA, Celina. *Coalizões Eleitorais e Ajuste Fiscal nos Estados Brasileiros*, In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 22, no. 63, São Paulo, Feb. 2007.

-*Para Entender a Nossa Barafunda Federativa*. In: Insight Inteligência, abril, maio, junho, 2013.

Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. Rio de Janeiro, dados, vol 44. No. 3, p.13-560, 2001.

SOUZA, Jessé, *A Radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado* / Jessé Souza. – Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

SOUZA, Júlio César Oliveira de. *V Plenária da Indústria e Comércio: Lócus de Discussão sobre a Ação Política do Empresariado Fluminense*. In: Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, pp. 105-120, Jul/Dez 2015.

QUINTSLR, Suyá. *Desenvolvimento e Escalas de Conflito Ambiental: o caso do Complexo Logístico-Industrial do Porto do Açu em São João da Barra (RJ)*. In: Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, Rio de Janeiro, no. 4, mai. 2014.

STREECK, Wolfgang: *How will Capitalism End?* New Left Review 87, May-June 2014.

TEIXEIRA, Carlos Sávio G., *A Grande Imprensa e as Eleições de FHC: as atuações de Folha de São Paulo, O Globo, Estadão e JB*. Rio de Janeiro: Bicicleta. 2017. 144p.

VARGAS, Karine de Souza., *O impacto da Crise Fiscal no Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro*, Dissertação de Mestrado, UFRRJ – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas – PPGDT, Julho de 2017.

XING, Jing, CUI, Wei e QU, XI, *Local tax incentives and behavior of foreign enterprises: evidence from a large developing country*. Singapore Management

University, School of Accountancy Research Paper Series Vol. 6, No. 1 (paper No. 2018-S-71), 2018.

Sites e artigos e relatórios na Internet:

Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/>

Brasil de Fato. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br>

Blog do Garotinho. Disponível em <http://www.blogdogarotinho.com.br>.

Business Insider. Disponível em <https://www.businessinsider.com>.

CPDOC – FGV. Dicionário Histórico Bibliográfico Brasileiro: documento eletrônico. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>

Eleições UOL. Disponível em <https://eleicoes.uol.com.br>.

Estadão. Disponível em <https://politica.estadao.com.br>.

FIRJAN. Disponível em <http://www.firjan.com.br>.

Folha de São Paulo. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br>.

Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc>.

Jornal do Brasil. Disponível em <http://www.jb.com.br>.

Memorial da democracia. Disponível em <http://memorialdademocracia.com.br>.

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.mprj.mp.br>.

“Observatório de Benefícios - Jogando a Luz na Escuridão”, relatório de dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Rio de Janeiro, disponível em http://www.sidneyrezende.com/jogando-luz_.pdf , último acesso 19/10/2018.

“Relatório 2016”, da Comissão Mista do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência, (“Relatório 2016 SIS-GIFT”), disponível em [file:///C:/Users/mcn/Downloads/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Casa%20Civil%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mcn/Downloads/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Casa%20Civil%20(1).pdf), último acesso 19/10/2018.

Relatório de Auditoria Governamental – Acompanhamento - Ordinária. Processo TCE -RJ No 113.423-3/14, disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/documents/38056926/0/Incentivos%20Fiscais%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Auditoria%20Governamental%20na%20Secretaria%20de%20Estado%20de%20Fazenda.doc>, último acesso 19/10/2018

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Disponível em www.tre-rj.gov.br
Tribunal Superior Eleitoral. www.tse.gov.br