

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE TRÊS RIOS

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS ECONÔMICAS E EXATAS

**O ESTADO DO RIO DE JANEIRO: INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIRO E O
FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA E ÀS DESIGUALDADES
SOCIAIS (FECF).**

Teresinha de Cassia Rodrigues Carlos

ORIENTADOR: Prof. DS. Roberto Santolin

TRÊS RIOS

2013

TERESINHA DE CASSIA RODRIGUES CARLOS

**ESTADO DO RIO DE JANEIRO: INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIRO E O
FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA E ÀS DESIGUALDADES
SOCIAIS (FECF).**

Monografia de graduação submetida ao corpo docente do Instituto de Três Rios/UFRRJ como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel** no curso de Ciências Econômicas.

Orientador: Dr. Roberto Salvador Santolin

Três Rios

Maior/2013

TERESINHA DE CASSIA RODRIGUES CARLOS

**ESTADO DO RIO DE JANEIRO: INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIRO E O
FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA E ÀS DESIGUALDADES
SOCIAIS (FECF).**

BANCA EXAMINADORA

DS. Roberto Salvador Santolin (Presidente)

MS. Cid de Oliva Botelho Júnior

DS. Teófilo Henrique Pereira de Paula

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe Maria, por sempre me levantar para a construção desse sonho a minha família e ao meu o companheiro Helvecio pela paciência, e ao meu orientador por ter acreditado, pela força espiritual para a realização desse trabalho, agradeço a Deus por ter colocado seus “anjos” em meu caminho, que me entenderam, me estimularam a continuar quando as forças pareciam faltar, e ajudaram a me tornar uma pessoa melhor e mais segura ao longo desta trajetória.

SUMÁRIO

Lista de Figuras	08
Lista de tabela	09
Introdução.....	11
Capítulo 2 - Estrutura Tributária.....	13
2.1. Tributos: Conceitos e Espécies.....	13
2.2. Tributos Federais, Estaduais e Municipais.....	14
2.3. Elementos Fundamentais do Tributo.....	15
2.4. Classificação dos Tributos.....	16
2.5. Imunidade e Isenção Tributária ...	18
Capítulo 3 – Principais Aspectos da Política Fiscal.....	19
3.1. Política Fiscal.....	19
3.2. O Papel Desenvolvimentista da Política Fiscal.....	21
3.3. A Reforma Tributária.....	25
Capítulo 4 – Situação Fiscal, Econômica e Social do Rio de Janeiro.....	28
4.1. Competitividade Tributária do Estado do Rio de Janeiro.....	29
4.2. Incentivos Fiscais e Financeiros no Estado do Rio de Janeiro.....	31
4.3-Comparativo de Incentivo Fiscal do Estado do Rio de Janeiro com os Estados de São Paulo e Minas Gerais.	36
4.4- Fundo Estadual de Combate á Pobreza e Desigualdade Social Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo.....	39

Conclusão.....	6
Referências Bibliográfica	43
	45

Lista de Figuras

Figura 1 – Carga Tributária Brasileira por Base de Incidência – 2008.....22

Figura 2 – Participação do PIB Estadual no PIB Total e a Participação do ICMS Estadual na Arrecadação Total do Imposto..... 29

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Ranking com os 30 países de maior Carga Tributária (CT) e seus respectivos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH).....	25
Tabela 2 – Benefícios Fiscais de ICMS, em 2010 concedidos nos Estados Brasileiros.....	38
Tabela 3 - Comparativo de ICMS, em 2010, segundo redução efetiva da carga tributária por Estado.....	39
Tabela 4 - Comparativo das Despesas Aplicadas pelo Estado no FECP –Por Função 2010/2011.....	42

RESUMO

Segundo IPEA (2010) os impostos indiretos (aqueles embutidos nos preços de produtos e serviços) são os principais indutores da desigualdade. Os pobres pagam, proporcionalmente, três vezes mais ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) que os ricos. Enquanto os ricos desembolsam em média 5,7% de sua renda em ICMS, os pobres pagam 16% da sua renda do mesmo imposto. Neste sentido, o presente trabalho vem analisar como o ICMS cobrado de diferentes maneiras no Rio de Janeiro, pode aumentar a desigualdade de renda. Não obstante, o Estado do Rio de Janeiro possui a maior alíquota de ICMS do país, além disso, recentemente, adicionou em todas as operações uma alíquota de 1%, para a formação do Fundo de Combate à Pobreza. Esta política, possivelmente, em si é questionável, pois é utilizado uma política regressiva, isto é, que aumenta a desigualdade de renda, para financiar políticas de assistência social.

INTRODUÇÃO

Possíveis modificações nas normas legais e administrativas da política tributária podem ser feitas quando há o intuito de alcançar metas sociais de redução da pobreza pelo Estado ao longo do tempo. Tal instrumento, conforme salienta Varsano (2002), foi introduzido na política tributária brasileira por meio da reforma tributária realizada na década de 1960. Nestes termos, a política tributária brasileira concedeu alguma autonomia para que estados e municípios realizassem políticas redistributivas próprias.

Vinha e Ribeiro (2005) sugerem que o governo pode programar a política tributária utilizando-se de mecanismos fiscais através de incentivos fiscais, de isenções entre outros mecanismos, que devem ser considerados com o objetivo de conter o aumento ou estabilidade da arrecadação de tributos em regiões economicamente desfavorecidas. No entanto, para que haja significativos efeitos sociais, a política fiscal regional deve discriminar diferentes espécies econômicas de renda e de capital para sofrerem diferentes incidências econômicas de tributação, no intuito de alcançar seus objetivos econômico-sociais. Nestes termos, Vinha e Ribeiro (2005, p.1) sugerem que:

“Em termos constitucionais, destacam-se os princípios que visam delimitar a atuação estatal. Esta atuação insere-se no contexto da política tributária. Tem-se então que a política tributária é o processo que deve anteceder a imposição tributária. É, portanto a verificação da finalidade pela qual será efetivada ou não a imposição tributária”...

Silva (2010) esclarece que a atividade financeira que o Estado exerce com o intuito de ordenar as relações sociais e econômicas interferindo, por exemplo, no mercado, é denominada como atividade extrafiscal. Através da política extrafiscal, o Estado pode estimular externalidades positivas, e restringir externalidades negativas.

Nesta ótica, o incentivo fiscal é um “instrumento extrafiscal” com intuito de estimular a atividade econômica em regiões consideradas de baixo desenvolvimento, sobretudo, com escassez de emprego. Assim, este instrumento de política econômica tem por finalidade não apenas incrementar o produto da região que recebe o benefício do incentivo, como também, atuar no sentido de reduzir a pobreza, por meio da redução do desemprego e informalidade.

O desenvolvimento econômico regional que pode ser obtido por meio de uma política de incentivo fiscal é, em particular, respaldado pela teoria keynesiana, desde que esta política possa reduzir a desigualdade de renda, esperam-se incentivos econômicos:

“Se a política fiscal for usada como um instrumento deliberado para conseguir maior igualdade na distribuição das rendas, seu efeito sobre o aumento da propensão a consumir será, naturalmente, tanto maior”. (Keynes, 1983, p 84.).

No entanto, no caso específico da economia brasileira, o uso dos incentivos fiscais ficou caracterizado pelo termo “guerra fiscal”. Para Varsano (1997) a guerra fiscal é uma situação de conflito na Federação. Serra e Afonso (1999) defendem que a guerra fiscal enfraquece o federalismo brasileiro, e que o incentivo fiscal deveria ser um instrumento de política desenvolvimentista a disposição apenas do Governo Federal.

No entanto a Lei Complementar n.24/75 veda concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária, que congrega todos os estados e o Distrito Federal. A lei determina que a aprovação da concessão de um benefício dependa de decisão unânime dos estados representados e prevê penalidades em caso de inobservância de seus dispositivos (Varsano, 1997). Porém, existe inobservância desta lei, os governadores dos estados se recusam a abrir mão do incentivo fiscal como instrumento de política industrial.

Varsano (2002) esclarece que a Constituição de 1988, embora tenha eliminado alguns tributos e introduzido modificações nas características de outros, principalmente o tributo estadual, teve como principal motivação a desconcentração dos gastos públicos, privilegiando especialmente os municípios. Por outro lado, mesmo sofrendo alterações pela Assembleia Nacional Constituinte em 1987/88 a política tributária brasileira é, em essência, àquela constituída em 1964/67.

Desta forma, embora se reconheça que o incentivo fiscal usado no Brasil é um instrumento com deficiências no aspecto federativo, a presente monografia objetiva avaliar se os incentivos fiscais concedidos por meio do ICMS, no Estado do Rio de Janeiro com o Comparativo de ICMS 2010 e o Rio de Janeiro demonstrando as diferenças entre os Minas Gerais, São Paulo e Rio em, termos de benesses e variação de

alíquotas com demonstração no PIB, apresentam sustentabilidade em termos de política com intuito de redução da desigualdade social com demonstração das despesas do FECP e gastos a mais que traz para a família fluminense.

CAPÍTULO 2 – ESTRUTURA TRIBUTÁRIA

2.1. Tributos: Conceitos e Espécies

Segundo Oliveira et al. (2005, p. 23), o Código Tributário Nacional¹ conceitua tributo como: “...*toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção por ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Ou seja, o tributo é uma obrigação que deve ser paga em moeda corrente, independente da vontade do contribuinte*”. Geralmente, são expressos em moeda corrente nacional ou na forma de indexadores, como Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN); Ordem do Tesouro Nacional (OTN); Bônus do Tesouro Nacional (BTN) e a Unidade Fiscal de Referência (UFIR), está última já extinta e todas as unidades federais, mas ainda tem uso no Estado do Rio de Janeiro. As multas não se incluem no conceito de tributo, e toda obrigação de pagar o tributo se baseia em alguma norma jurídica que tem força de lei. Além disso, não é possível escolher a melhor oportunidade de cobrar o tributo.

O Sistema Tributário Nacional (STN) está estruturado de tal maneira que é possível segregar os tributos em três espécies: os Impostos, as Taxas e as Contribuições de Melhoria. Assim,

- Impostos – a cobrança independe de qualquer contraprestação do Estado em favor do contribuinte, mas depende de uma situação geradora;
- Taxas – estão vinculadas à utilização de serviços públicos específicos ou que são potencialmente colocados à disposição do contribuinte;
- Contribuições de Melhoria – são cobradas quando trazem algum tipo de benefício aos contribuintes por obras públicas realizadas².

¹ Determinado pela Lei nº 5.172 de 25/10/1966.

² Por exemplo, acréscimos no valor de imóveis decorrente de obras públicas realizadas no entorno.

Ainda de acordo com Oliveira et al. (2005), as taxas e as contribuições de melhoria têm pouco impacto ao contribuinte. Mas os impostos representam o instrumento do qual o governo dispõe para obter recursos a fim de gerir a Administração Pública, realizar os investimentos em obras públicas e, também para direcionar o comportamento da economia.

A partir da Constituição Federal de 1988, para financiar atividades sociais específicas, surgiram as Contribuições Sociais que assumem as características de tributos. Elas são aplicadas sobre a folha de pagamento dos empregados e o faturamento das empresas. Geralmente, são subdivididas em contribuições ao INSS, Contribuição Sindical, Contribuição ao PIS/PASEP, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido e a Contribuição para Fundo de Investimento Social (Cofins)³.

2.2. Tributos Federais, Estaduais e Municipais.

A Constituição Federal de 1988 dividiu a responsabilidade da competência de estabelecer tributos⁴ entre os três níveis de governo: União, Estados e Municípios. Dessa forma, compete à União instituir impostos sobre:

- importação de produtos estrangeiros;
- exportação de produtos nacionais ou nacionalizados;
- rendas e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados;
- operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores imobiliários;
- propriedade territorial rural;

³As Contribuições Sociais necessitam de 90 dias de prazo entre a lei que as instituiu e a sua efetiva cobrança. A competência é exclusiva da União.

⁴ A competência é privativa para cada ente, isto é, não pode a União instituir ou cobrar impostos de competência do Estadual e/ou Municipal.

- grandes fortunas.

Em relação aos Estados e ao Distrito Federal:

- transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens e direitos;
- operações relativas à circulação de mercadorias e à prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior, ICMS
- propriedades de veículos automotores, IPVA

E por fim, quanto aos Municípios:

- propriedades predial e territorial urbana;
- Transmissão *inter vivos*, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis, ressalvadas as exceções legais;
- serviço de qualquer natureza.

Segundo Vasconcelos, et al. (2005, pág 195), inicialmente a competência de decidir os níveis de alíquota, isenções e outros, era de responsabilidade do Governo Federal com a respectiva aprovação do Senado. Atualmente, são definidos pelos Conselhos das Secretarias da Fazenda dos Estados (Confaz). Isso quer dizer que qualquer alteração de alíquota ou isenção só pode ser concedida com a unanimidade do conselho. Esse mecanismo procura impedir a “guerra fiscal” entre os entes federados. Ou seja, a utilização de incentivos fiscais como forma de atrair determinadas atividades econômicas para seu território em detrimento dos demais.

2.3. Elementos Fundamentais do Tributo

A atmosfera que envolve a definição de tributos pode ser fragmentada em vários elementos conceituais importantes. Dentre eles, pode-se destacar a obrigação tributária, o objeto, o fato gerador, a base de cálculo e a alíquota. Segundo Oliveira et al. (2005, página 29), eles podem ser definidos como:

- uma obrigação tributária é a relação de Direito Público na qual o Estado (sujeito ativo) pode exigir do contribuinte (sujeito passivo) uma prestação (objeto) nos termos e nas condições descritos na lei (fato gerador);
- o objeto representa as obrigações que o sujeito passivo (contribuinte) deve cumprir, segundo as determinações legais;
- o fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente para sua ocorrência, isto é, o fato que gera a obrigação de pagar o tributo;
- a base de cálculo corresponde ao valor sobre o qual se aplica o percentual (ou alíquota), com a finalidade de apurar o montante a ser recolhido;
- a alíquota é o percentual definido em lei que, aplicado sobre a base de cálculo, determina o montante do tributo a ser recolhido.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 as partes envolvidas numa obrigação tributária são o sujeito ativo e o sujeito passivo. O sujeito ativo da obrigação tributária é o criador do tributo – União, Estado ou Município. O Código Tributário Nacional separa sujeito passivo em duas espécies: (a) o contribuinte, que tem relação pessoal e direta com a situação que constitua o fato gerador; e (b) o responsável, que não pratica ato que enseja a ocorrência do fato gerador, mas que se vê na obrigação de pagar o tributo em função de um dispositivo legal.

2.4. Classificação dos Tributos

Segundo Vasconcelos, et al. (2005, pág 196), o sistema tributário brasileiro é bastante complexo, seja pelo grande número de impostos que incidem sobre os mais diversos fatos geradores ou seja pela estrutura: diversas isenções, alíquotas diferenciadas, relacionamento entre as diferentes esferas de governo (União, Estados e Municípios).

De acordo com DIEESE (2011, pág 10), existem diversas classificações para os impostos. Entre eles, pode-se destacar:

- imposto direto – incide periodicamente sobre a renda e o patrimônio de uma única pessoa ou do capital. Por exemplo, imposto de renda e o imposto sobre propriedades predial e territorial urbana;
- imposto indireto – é aquele que está embutido no preço final do produto e não aparece explicitado na nota fiscal. Isto é, são cobrados sobre a produção, o consumo, as vendas ou circulação de bens e mercadorias e são repassados ao consumidor final. Por exemplo, o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços;
- imposto progressivo – quando há mais de uma alíquota e que incide de forma crescente, conforme aumenta a base de cálculo. O imposto de renda pode ser classificado como um imposto direto e progressivo;
- imposto fixo – quando existe um único valor definido sem levar em consideração a alíquota e a base de cálculo. Não há uma alíquota incidente sobre uma base de cálculo. Por exemplo, no caso do recolhimento do Imposto sobre Serviços (ISS) das microempresas com receita bruta até R\$ 120 mil;
- imposto proporcional quando – possui alíquota única que incide sobre a base de cálculo. O montante varia proporcionalmente em função do valor tributável. É o caso do imposto sobre veículos automotivos.

Para Vasconcelos, et al. (2005), os tributos podem apresentar características diferenciadas. No caso de caráter de extrafiscalidade, o objetivo principal é penalizar ou regular alguma atividade econômica ou o mercado.

Em Vasconcelos, et al. (2005, pág 197), também existe uma classificação para os tributos. Um sistema tributário é dito progressivo quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos aumenta conforme a renda aumenta, isto é, paga mais (em termos relativos) quem ganha mais. Um sistema é regressivo quando a participação dos impostos na renda dos agentes diminui conforme a renda aumenta (paga mais quem ganha menos), é neutro quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos é a mesma, independente do nível de renda.

2.5. Imunidade e Isenção Tributária

O STN concede dois tipos de privilégios aos contribuintes: a Imunidade e a Isenção Tributária. De acordo com Oliveira et al. (2005, pág 30), as imunidades são privilégios dados a algum contribuinte para que se livre ou se isente de certas imposições legais, uma vez que não é obrigado a fazer ou cumprir certo encargo de obrigação de caráter legal: Imunidade diplomática; judicial; parlamentar e tributária. Ainda segundo os autores, entende-se na linguagem jurídica como isenção a dispensa, a imunidade, a concessão atribuída a alguma coisa ou alguma pessoa, para que se possa livrar, esquivar ou desobrigar de algum encargo que a todos pesa, ou para que se livre de qualquer obrigação. A isenção é concedida por lei. Os principais casos de imunidade e isenção tributária do imposto de renda são: templo de qualquer culto; instituição de educação sem finalidades lucrativas; instituição de assistência social; partido político; entidade sindical de trabalhadores.

CAPÍTULO 3 – PRINCIPAIS ASPECTOS DA POLÍTICA FISCAL

3.1. Política Fiscal

Segundo Pindick e Rubinfeld (2002, pág 631), pode-se identificar três funções principais para o setor público: a função alocativa, a distributiva e a estabilizadora. A função estabilizadora corresponde à utilização da política econômica para proporcionar emprego, crescimento econômico e estabilidade de preços. A alocativa tem o objetivo de realocar os recursos na economia devido às ocorrências das falhas de mercado⁵. Em todo sistema econômico existem falhas que o próprio mercado não consegue solucionar. E por fim, a função distributiva, que está relacionada ao papel do governo em arrecadar impostos e transferi-los em termos de bens e serviços à sociedade. Essas transferências podem ocorrer através da previdência social, no pagamento de juros da dívida pública, assistência, saneamento básico, educação e saúde.

De acordo com Vasconcelos, et al. (2005, pág 194), para a função estabilizadora, o governo possui dois poderosos instrumentos: a política fiscal e a política monetária. Na política monetária, procura-se definir as condições de liquidez da economia, como a quantidade ofertada de moeda e o nível de taxa de juros entre outros. Já com a política fiscal, a atuação do governo baseia-se na arrecadação de impostos e nos gastos (em outras palavras, receitas e despesas). Segundo esse autor, a arrecadação afeta o nível de demanda da economia ao influir na renda disponível dos indivíduos (quanto maiores os impostos, menor será a renda disponível) e os gastos são um componente da demanda (quanto maior o gasto público, maior a demanda e o produto).

O modelo keynesiano sugere que uma política fiscal expansionista pode gerar impacto na demanda e no produto bem maior que o proporcional gasto, desde que haja

⁵ As principais falhas de mercado identificadas são a existência de externalidades, economias de escala e os bens públicos. Para maiores detalhes veja Pindick e Rubinfeld (2002).

capacidade ociosa na economia. No caso da política fiscal o aumento dos gastos públicos terá impacto equivalente a um aumento do investimento. Ou seja, o gasto público é capaz de produzir um incremento inicial na renda que será destinada ao consumo, gerando nova ampliação do produto e, assim, sucessivamente (multiplicador keynesiano). Entretanto, caso a política fiscal seja baseada na redução de impostos, o impacto sobre a demanda ocorrerá pelo aumento da renda disponível dos agentes e, conseqüentemente, pela ampliação do consumo.

Nesse sentido, a estruturação de um sistema tributário envolve três aspectos importantes: gerar os recursos necessários para financiar os gastos públicos; afetar a distribuição de renda; e o terceiro aspecto está relacionado à eficiência econômica e ao estímulo do desenvolvimento (Keynes, 1983).

De acordo com Vasconcelos, et al. (2005, pág 198), em termos de desenvolvimento, o sistema tributário busca o cumprimento de metas sociais. Nessa ótica, a produção de algumas distorções nos preços pode ser justificada. O governo pode aumentar as alíquotas de tributação para determinados produtos e conceder isenção tributária ou subsídio para estimular a produção e o consumo de outros produtos. Além disso, esse mecanismo tributário também pode ser utilizado com a finalidade de estimular o nascimento de um novo setor industrial que não tenha condições de concorrer com os produtos internacionais⁶.

Além de facilitar a transformação da estrutura econômica em função de objetivos sociais, o sistema tributário também procura se adaptar à conjuntura econômica. Para Vasconcelos, et al. (2005, pág 200), quando a economia entra em recessão o sistema tributário não tende a acentuá-la e, quando entra num *boom* que possa sacrificar a estabilidade, o sistema tributário deve conter o processo de crescimento desajustado. Assim, o sistema tributário se comporta, muitas vezes, de forma contrária ao ciclo econômico. Nesse sentido, quando um imposto é fixo, em termos monetários, é pró-cíclico. Já os impostos do tipo valor adicionado⁷ (ou *ad*

⁶A partir da reforma tributária de 1964/1966, criou-se o mecanismo do incentivo fiscal a uma série de setores da economia e para regiões menos desenvolvidas.

⁷ O ICMS e o IPI são exemplos de impostos *ad valorem* – valor adicionado.

valorem), em que há uma alíquota de imposto e o valor arrecadado depende da base sobre a qual incide, são contracíclicos.

3.2. O Papel Desenvolvimentista da Política Fiscal

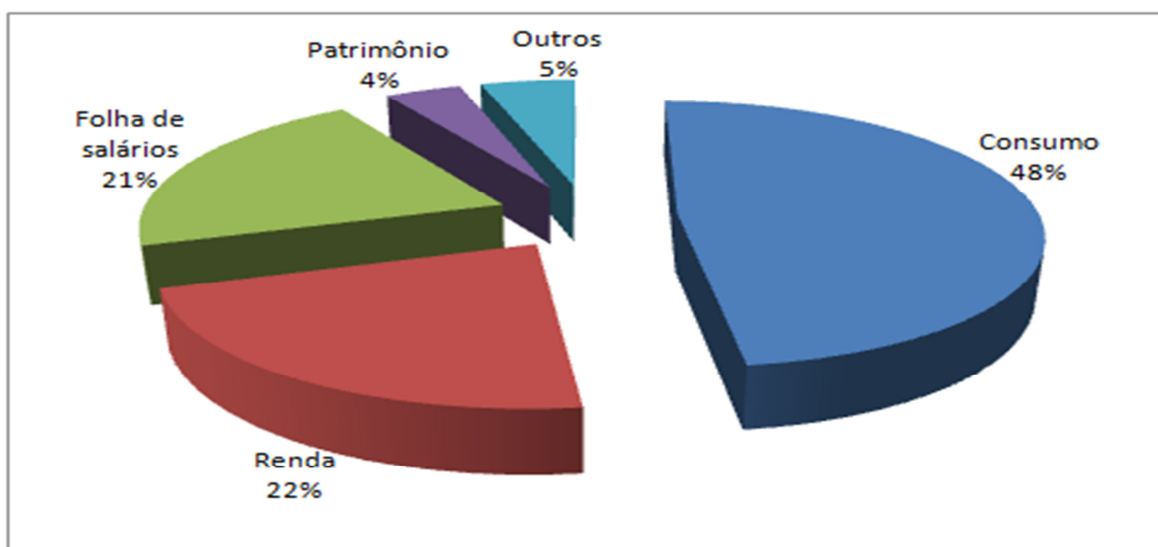
Segundo Carvalho (2009, pág 9), o papel desenvolvimentista da política fiscal deve ser um aliado para a solução dos problemas sociais, atuando diretamente na redução da desigualdade social, na geração de renda e no aumento de postos de trabalho, dentre outros. A criação de políticas fiscais de viés social deve iniciar-se pela instituição da justiça tributária, focada no patrimônio e na renda, e balizada pelos princípios constitucionais tributários da igualdade, capacidade contributiva, progressividade, seletividade, essencialidade e equidade, dentre outros.

De acordo com DIEESE (2011, pág 12), em um regime de política fiscal ideal, a arrecadação de tributos deve ser progressiva (quem tem mais renda deve pagar mais). Se, para financiar suas atividades, o Estado necessita de recursos arrecadados em diversos segmentos da sociedade, então a partir do seu financiamento é possível auxiliar no processo de distribuição de renda. Mas quando o sistema tributário assume um caráter regressivo, ele se torna um entrave para o desenvolvimento social e econômico ao promover a concentração de renda.

Para promover a justiça social as principais bases tributárias são a renda, o patrimônio e o consumo. Para DIEESE (2011, pág 12), a tributação elevada sobre bens e serviços utilizados nos segmentos de alta renda (como a compra de aviões, carros de luxo, equipamentos eletrônicos importados e etc.) pode ser justificada sob a ótica da justiça social. Da mesma forma, é importante, sob o ponto de vista da mesma, a redução dos tributos sobre itens básicos para a sobrevivência do trabalhador (alimentos da cesta básica, medicamentos).

A Figura 1 apresenta a carga tributária por incidência: observe que 48% da carga tributária⁸ total brasileira é arrecada com impostos indiretos que incidem sobre o consumo; 22% correspondem a impostos sobre a renda; 21% são arrecadados com a contribuição sobre a folha de pagamentos; e apenas 4% representam a tributação sobre o patrimônio. A maior parcela da arrecadação brasileira vem de impostos indiretos que incidem sobre o consumo e, geralmente, são repassados nos preços dos produtos. De maneira geral, os impostos indiretos têm caráter regressivo, pois indivíduos de baixa e alta renda pagam o mesmo imposto quando consomem o mesmo produto. Isto quer dizer que o imposto pago pelos indivíduos de baixa renda tem um impacto maior sobre o orçamento dessas famílias.

FIGURA 1 – Carga Tributária Brasileira por Base de Incidência – 2008.



Fonte: DIEESE (2011)

⁸ Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT, 2012), a carga tributária é a relação percentual obtida pela divisão do total geral da arrecadação de tributos do país em todas as suas esferas em um ano, pelo valor do Produto Interno Bruto (PIB).

Segundo Oliveira et al. (2005, pág 18), diversos estudos nacionais e internacionais mostram que o Brasil é um país onde o custo é muito alto para as empresas, em decorrência de vários problemas estruturais e conjunturais. Um dos mais representativos componentes do chamado “Custo Brasil” é, sem dúvida, o sistema tributário nacional. Além da elevada carga tributária, há também os gastos administrativos com o gerenciamento e o controle das atividades tributárias.

Segundo DIEESE (2011, pág 16), a carga tributária do Brasil é uma das mais altas do mundo quando comparada a países de renda *per capita* semelhante. Entretanto, o tamanho dessa carga pode ser relativizado pelo conjunto de transferências (previdência, assistência social, programas de saúde) e subsídios que orientam os gastos públicos. Portanto, quando o retorno desses recursos para a sociedade é socialmente justo e de qualidade, o peso da carga tributária pode ser justificado. Contudo, conforme apresentado na Tabela 1, a carga tributária brasileira é alta e a utilização dos recursos através de serviços públicos não corresponde a um índice de desenvolvimento humano desejável.

A Tabela 1 verifica se os valores arrecadados retornam à população por meio de serviços públicos de qualidade. Para tanto, foram utilizados dois parâmetros: a Carga Tributária (CT) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O uso do IDH justifica-se porque é uma medida do bem-estar de uma população que leva em consideração a riqueza, a educação, a expectativa de vida. Assim, o objetivo do IDH é medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população. Portanto, o IDH vai de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Pode-se perceber que o Brasil está entre os 30 países que mais arrecadam impostos (décima quinta posição), no entanto, o país apresenta o pior IDH (trigésima posição).

Tabela 1 – Ranking com os 30 países de maior Carga Tributária (CT) e seus respectivos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH).

Ordem	Países	CT	Países	IDH
1	Suécia	44.08%	Suécia	0.9040
2	Dinamarca	44.06%	Dinamarca	0.8950
3	Bélgica	43.80%	Bélgica	0.8860
4	França	43.15%	França	0.884
5	Itália	43.00%	Itália	0.874
6	Noruega	42.80%	Noruega	0.943
7	Finlândia	42.10%	Finlândia	0.882
8	Áustria	42.00%	Áustria	0.885
9	Hungria	38.25%	Hungria	0.816
10	Eslovênia	37.70%	Eslovênia	0.884
11	Alemanha	36.70%	Alemanha	0.905
12	Luxemburgo	36.70%	Luxemburgo	0.867
13	Islândia	36.30%	Islândia	0.898
14	Reino Unido	36.00%	Reino Unido	0.863
15	Brasil	35.13%	BRASIL	0.718
	República		República	
16	Tcheca	34.90%	Tcheca	0.865
17	Israel	32.40%	Israel	0.888
18	Espanha	31.70%	Espanha	0.878

19	Nova Zelândia	31.30%	Nova Zelândia	0.908
20	Canadá	31.00%	Canadá	0.908
21	Grécia	30.00%	Grécia	0.861
22	Suíça	29.80%	Suíça	0.903
23	Argentina	29.00%	Argentina	0.797
24	Eslováquia	28.40%	Eslováquia	0.834
25	Irlanda	28.00%	Irlanda	0.908
26	Uruguai	27.18%	Uruguai	0.783
27	Japão	26.90%	Japão	0.901
28	Austrália	25.90%	Austrália	0.929
29	Coréia do Sul	25.10%	Coréia do Sul	0.897
30	Estados Unidos	24.80%	Estados Unidos	0.910

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT, 2012).

3.3. A Reforma Tributária

Desde 1995, a reforma tributária brasileira é um tema recorrente na agenda econômica. A necessidade de uma revisão no sistema tributário brasileiro é exigida por todos os segmentos da sociedade. Ao longo dos anos, várias propostas foram apresentadas e o fracasso dessas tentativas gerou certo ceticismo à sociedade. Entretanto, em 2008, uma nova tentativa foi empreendida através do envio ao Congresso Nacional da Proposta da Emenda Constitucional (PEC) 233. Segundo Brasil (2008, página 2), os objetivos da PEC 233 são: reduzir a complexidade, a

comutatividade⁹ e eliminar a guerra fiscal entre os estados brasileiros. Os impactos da reforma tributária podem ser segregados da seguinte forma: Impacto para as Empresas e Trabalhadores; Estados e Municípios.

Impactos para as Empresas:

- Simplificar as obrigações tributárias – redução dos custos de apuração e o recolhimento de impostos;
- Promover o aumento da competitividade – através das desonerações das exportações e da redução da tributação sobre a folha de pagamentos;
- Gerar condições favoráveis aos investimentos – por meio da desoneração dos bens de capital;
- Reduzir a informalidade e a sonegação de tributos;
- Aumentar a eficiência econômica – redução da incidência cumulativa de tributos, correção das distorções da guerra fiscal e implementação de políticas de desenvolvimento regional.

Impactos para os Trabalhadores:

- Desoneração dos itens da cesta básica – reduzindo a regressividade do sistema tributário brasileiro;
- Formalização do mercado de trabalho e a ampliação da cobertura previdenciária;
- Desoneração de setores intensivos em mão de obra;
- Aumento da transparência do custo dos tributos sobre bens e serviços;
- Promoção de mecanismos de geração de emprego e renda nas regiões mais pobres.

⁹ Segundo a Cartilha da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, a cumulatividade ocorre quando um imposto pago em uma etapa da cadeia produtiva não gera crédito para as etapas seguintes.

Impactos para os Estados e os Municípios,

- Aumento da arrecadação – através da redução da sonegação e do fim da guerra fiscal;
- Aprimoramento das políticas de desenvolvimento regional;
- Garantia de ressarcimento de eventuais perdas pelo Fundo de Equalização de Receitas;
- Criação de um ambiente federativo mais solidário e justo, através do fim da guerra fiscal, da modificação do critério de partilha e da ampliação da base de partilha de tributos federais.

CAPÍTULO 4 – SITUAÇÃO FISCAL, ECONÔMICA E SOCIAL DO RIO DE JANEIRO.

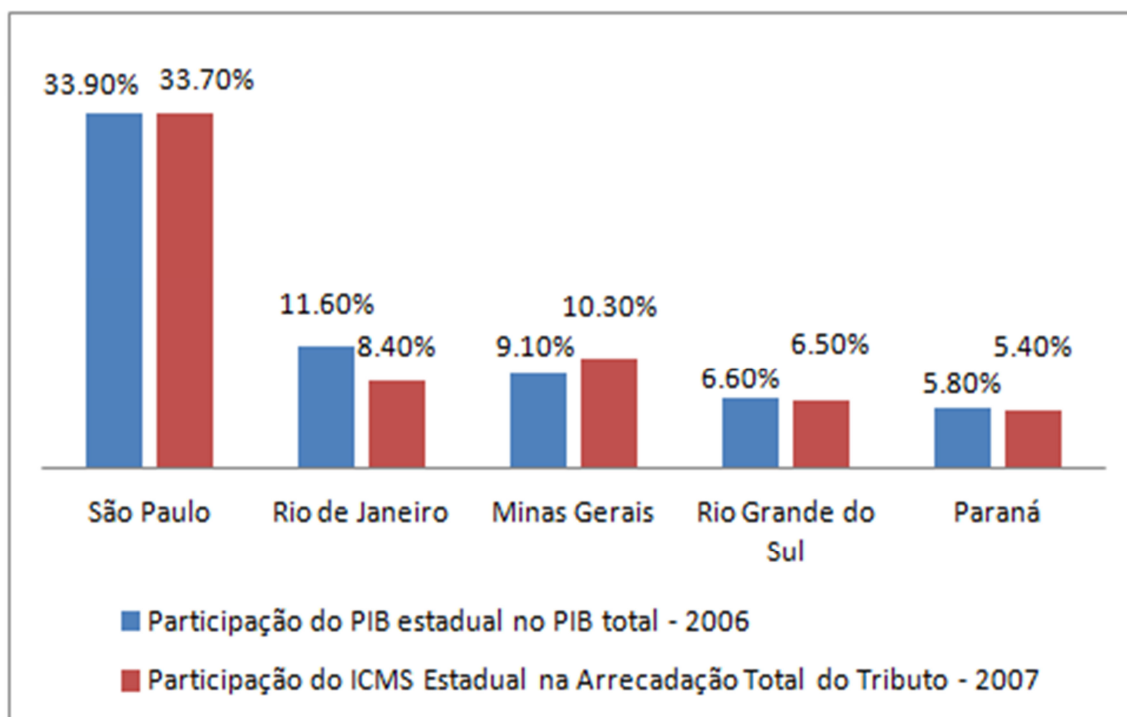
4.1. Competitividade Tributária do Estado do Rio de Janeiro

Constituição Federal de 1988, estabelece em seu artigo 158, inciso IV que 25% do produto da arrecadação de ICMS pertence aos Municípios, e 25% do montante transferido pela União ao Estado, referente ao Fundo de Exportação (artigo 159, inciso II e § 3º), devem ser repassados de acordo com os Índices de Participação dos Municípios. Além desses valores, a partir de julho de 1996 são repassados aos Municípios 25% do montante recebido pelo Estado, da União, a título de compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, e de recursos minerais, conforme estabelece o artigo 9º da Lei nº 7.990.

A partir da reforma constitucional de 1988, foi ampliada a base de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Segundo o estudo de FIRJAN (2008, página 2), o ICMS representa, em média, 87,12% da arrecadação tributária estadual. Sendo a mais importante fonte de receita, os estados brasileiros procuram, através de incentivos fiscais gerados pelo ICMS, manter e, ao mesmo tempo, criar condições favoráveis para atrair novos investimentos.

De acordo com o estudo da FIRJAN (2008), o cenário desenhado para o Estado do Rio Janeiro apresentou as seguintes características: segunda maior economia do país, terceiro em arrecadação de ICMS e geração de emprego formal e a alíquota de ICMS mais alta.

FIGURA 2 – Participação do PIB Estadual no PIB Total e a Participação do ICMS Estadual na Arrecadação Total do Imposto.



Fonte: FIRJAN (2008).

4.2. Incentivos Fiscais e Financeiros no Estado do Rio de Janeiro

Segundo Rio de Janeiro (2004), criou-se uma Comissão Permanente de Políticas com o objetivo de compatibilizar ações, propor novos incentivos, avaliar programas de fomentos e aumentar a eficiência no processo de desenvolvimento da economia fluminense. Nesse sentido, foram concedidos através de leis e decretos, no período de 2003 a 2005, dois tipos incentivos: os financeiros e os fiscais.

Os incentivos fiscais são referentes ao ICMS de produtos têxteis fabricados em solo fluminense, calculado mediante a aplicação do percentual de 2,5% sobre o valor do faturamento. O benefício se aplica à empresa, que se dedique à fabricação de artigos de tecidos, confecção de roupas e acessórios de vestuário e aviamentos para costura. Além disso, foi diferido o pagamento do ICMS referente à aquisição de

máquinas, equipamentos e instalações, bem como o referente à importação e aquisição interna de insumo destinado à industrialização. O mesmo sistema de cálculo do ICMS se aplica para os estabelecimentos industriais dos setores de couros, peles, calçados, malas, bolsas e dos fabricantes de artigos de joalheria, ourivesaria e bijuteria, cuja sede esteja situada no estado. O artesanato regional típico é considerado pelo artesão credenciado pelo Decreto-Lei nº 40.435/2006. O imposto será pago pelo revendedor, juntamente com o devido por suas operações.

É reduzido a 100% a base de cálculo do ICMS nas operações internas de saída de frutas, legumes, verduras, grãos, produtos lácteos, produtos cárneos, pescados de agricultura e hortaliças modificadas, produzidas no Estado do Rio de Janeiro, desde que seu processamento industrial seja realizado dentro do território fluminense. Ainda, é concedido tratamento tributário especial para operações com perfume, desodorante, talco, cosmético e produtos de toucador. A alíquota efetiva do ICMS passou a ser equivalente a 13%, mediante a redução da base de cálculo na operação interna promovida por industrial, distribuidor ou atacadista com destino a estabelecimento varejista dentro do estado. Em 2013, o ICMS passou a ser cobrado antecipadamente pela substituição tributária, por meio de convênio junto a Confaz .

Os integrantes da cadeia farmacêutica – o qual alcança todos os estabelecimentos industriais de química fina, farmacoquímica, indústrias e laboratórios farmacêuticos, bem como o estabelecimento comercial atacadista e a central de distribuição, desde que sejam estabelecidos no estado do Rio – recebem tratamento tributário especial. O benefício consiste na redução da base de cálculo e saída interna promovida entre contribuintes integrantes da cadeia farmacêutica de mercadoria, de forma que a incidência de imposto resulte no percentual de 13% do ICMS.

Ainda, há um programa específico de redução da base de cálculo incidente na importação de malte, cevada e lúpulo por estabelecimento contribuinte, sendo a incidência de ICMS de 3% (três por cento).

O estado instituiu tratamento tributário especial para as empresas produtoras de bens de capital e de consumo durável. Mediante a redução da base de cálculo do ICMS, a alíquota efetiva do imposto ficou equivalente a 12% do valor da operação. Foi concedido, ainda, o deferimento do ICMS na importação e aquisição interna de máquinas, equipamentos, peças, parte e acessórios destinados a compor o ativo fixo,

importação e aquisição interna de insumos e mercadorias destinadas à industrialização (exceto energia, combustível, telecomunicação e água). Além disso, para algumas indústrias de bens de consumo durável foi instituído um crédito presumido de ICMS de forma que a alíquota efetiva das operações internas seja de 7%. Nas operações interestaduais para não contribuinte, é concedido o crédito presumido de ICMS de forma que a alíquota efetiva seja equivalente a 12%.

Nas operações internas de saída para construtoras, empreiteiras, consórcios de empresas destinadas à implantação de empreendimentos e na aquisição de bens destinados a compor o ativo fixo foi concedido tratamento tributário especial de forma que a incidência do ICMS resulte no percentual de 12%, incluído 1%, destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza.

A empresa industrial ou comercial atacadista com sede no Estado do Rio de Janeiro, que realizar operações com os produtos eletrônicos e de informática poderá lançar um crédito presumido de ICMS de forma que a carga tributária seja equivalente ao percentual de 7%. Se os produtos forem industrializados no Estado do Rio de Janeiro, a carga tributária será equivalente a 3%. Se os produtos atenderem às Leis Federais 8.248/91 e 10.176/01 e 10.664/03, a carga tributária será 0%.

No conjunto de medidas para revitalizar o Aeroporto do Galeão e os demais aeroportos do Estado, a alíquota do ICMS para querosene de aviação (QAV) foi reduzida para 4%, já incluído 1% do Fundo Estadual de Combate à Pobreza. Anteriormente essa alíquota já foi 30, 25, 20 e, ultimamente, era 15%.

A alíquota do ICMS da importação foi reduzida para 16%, já computado 1% do Fundo da Pobreza. Se a importação for realizada pelo Aeroporto Internacional do Galeão ou outro aeroporto internacional do Estado do Rio de Janeiro, a alíquota é 14% (13%+1%). Nos demais estados, a alíquota do ICMS na importação é 17 ou 18%.

O Decreto 38.039, de 26 de julho de 2005, concedeu tributário especial para o setor de trigo e derivados. O ICMS referente às operações internas, realizadas por estabelecimento industrial, foi diferido para as etapas subsequentes de circulação. O imposto passou a ser pago por ocasião da saída do produto para outro Estado, para o exterior e para a saída de estabelecimento atacadista ou varejista. Foram alcançados pelo benefício trigo em grão, farinha de trigo, mistura pré-preparada de farinha de trigo para panificação, massas alimentícias não cozidas, nem recheadas, pão francês ou de sal, biscoitos e bolachas derivados do trigo, dos tipos "água e sal" e "maisena", "Maria"

e outros de consumo popular. O Decreto concedeu, ainda, o deferimento do ICMS na aquisição de máquinas, equipamentos, peças, partes e acessórios destinados a compor o ativo fixo de estabelecimento industrial que opere com trigo em grão ou farinha de trigo.

O Estado do Rio de Janeiro instituiu o Programa de Desenvolvimento do Setor Gráfico RJ – RIOGRAF, criando diversos incentivos para o segmento, inclusive estabelecendo a alíquota de 12% nas operações internas.

Foi instituído um regime tributário especialmente favorável à indústria que produz trens, locomotivas, vagões e contêineres, diferindo o pagamento do ICMS em toda a cadeia de produção. Na prática o imposto só é cobrado ao fim da vida útil do bem, após o retorno do investimento. Nas operações interestaduais, é concedido crédito presumido equivalente ao débito.

Foi criado o programa RioEscolar, que estabelece tratamento tributário especial para o setor de material escolar. A indústria com sede no Estado do Rio de Janeiro pode creditar-se do equivalente a 12% sobre o valor da operação de saída interna, reduzindo a tributação para 7%, já incluído o FECF. Foi, ainda, diferido o pagamento do ICMS referente à importação de insumos destinados à industrialização de material escolar.

Foi concedido tratamento tributário favorecido para o setor de máquinas e equipamentos agropecuários e industriais relacionados pelo Convênio ICMS n.º 52/91. A base de cálculo do ICMS foi reduzida de forma que a alíquota seja equivalente a 8,8% do valor da operação.

Foi reduzida a base de cálculo do ICMS nas operações internas com álcool etílico hidratado combustível (AEHC) e álcool etílico anidro combustível (AEAC), passando a carga tributária para 24%, já incluído o FECF. Anteriormente o imposto era 31%. As bebidas alcoólicas quentes foram excluídas do regime de substituição tributária. Assim, o produtor local ficou desobrigado de pagar o imposto das fases subsequentes de comercialização. Além disso, foi concedido crédito presumido, de maneira que a alíquota efetiva do ICMS para o fabricante ficou reduzida para 12%. Antigamente essa alíquota era 25%.

O Estado instituiu o programa Compra Rio, que concede isenção do ICMS nas vendas para os órgãos públicos estaduais. Com isso os fornecedores locais podem concorrer com um preço menor nas licitações públicas.

Tratamento tributário especial foi estabelecido para os produtos destinados à fabricação de autopropulsores. Dessa forma, nas operações internas, foi reduzida a base de cálculo do ICMS, de maneira que resulte no percentual de 12% sobre o valor da operação. Foi, ainda, diferido o imposto referente à aquisição, por indústrias instaladas no Estado do Rio de Janeiro, de máquinas, equipamentos, peças, partes, ou acessórios e materiais para integração a ativo fixo.

Na venda interestadual para consumidor final, feita por internet ou serviço de telemarketing, foi concedido crédito presumido de 6% sobre o valor da operação, de maneira que a alíquota efetiva do ICMS passou a ser de 13%. Foi, ainda, concedido diferimento do ICMS, na importação e aquisição de máquinas e equipamentos destinados ao ativo fixo e na importação de mercadorias.

O estabelecimento industrial fabricante de instrumento, material e artefato ópticos, com sede no Estado do Rio de Janeiro, tem direito, na operação interna, à redução da base de cálculo do ICMS, de forma que a alíquota efetiva seja de 13%. Foi, ainda, autorizado o diferimento do ICMS incidente na importação e aquisição interna de máquinas e equipamentos destinados ao ativo fixo e na importação de insumos destinados ao processamento industrial.

Por sua vez os incentivos financeiros, segundo relatório elaborado por Rio de Janeiro (2004) são: O RIOINDÚSTRIA é programa básico de fomento à atividade industrial no Estado do Rio de Janeiro. Consiste no financiamento de projetos industriais não estruturantes que não se enquadrem em programas setoriais ou regionais. O valor do financiamento vai até 100% do investimento fixo. São cobrados juros nominais de 7,5% ao ano. O enquadramento é feito mediante carta-consulta à Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN).

O programa PRÓEMPREGO (Lei 4.165/03) traz financiamento para empresa ou grupo empresarial interessado em adquirir o controle do capital de indústria a ser saneada. Além do financiamento, poderá ser concedido às empresas enquadradas no PRÓEMPREGO parcelamento, em até 60 meses, do débito do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços ICMS da empresa a ser revitalizada, existente até a data da publicação da presente Lei e consoante a legislação.

RIOTECNOLOGIA consiste no financiamento de projetos novos e de ampliação, de transferência de tecnologia e de desenvolvimento de novos produtos,

processos e serviços, de constituição, ampliação e modernização de parques e polos tecnológicos. Compreende projetos de instalação, realocação ou ampliação de empresas, no Estado do Rio de Janeiro, destinadas a produzir bens e serviços, desde que correspondam a um investimento de, no mínimo, 240 mil reais e, no caso de realocação ou ampliação, acarretem a expansão de, no mínimo, 30% da capacidade produtiva.

O RIOINFRA, um programa de fomento à realização de obras de infraestrutura. Podem ser enquadrados projetos de realização de obras que atendam aos interesses do Estado notadamente: acesso à rede de utilidade pública de energia, gás, água, coleta e destino final de esgoto e lixo, telefonia e enxovia, bem como obras de acesso viário, contenção de encostas, reflorestamento, drenagem profunda, canalização e dragagem.

O RIOPORTOS representa um programa de fomento à movimentação de cargas pelos portos e aeroportos fluminenses. O programa destina-se a fomentar e incrementar o comércio internacional de movimentação de cargas pelos portos e aeroportos do Estado do Rio de Janeiro, mediante a concessão de crédito às empresas que atuam no setor. Podem ser enquadradas as empresas importadoras com domicílio fiscal no território fluminense, cujas mercadorias sejam nacionalizada no Estado do Rio de Janeiro e que promovam programas de importação, no período de até 60 meses, de valor superior a 1,6 milhões de reais por ano. As empresas são beneficiárias do deferimento do ICMS devido na importação para a data de saída da mercadoria, beneficiada ou não, ou para a data de seu consumo. A empresa tem que se enquadrar mediante carta-consulta à CODIN.

Foi concedido tratamento tributário especial para os estabelecimentos industriais instalados ou que vierem a se instalar nos seguintes municípios do Estado do Rio de Janeiro, a saber (art. 7 Da Lei 5792/2010)¹⁰: Aperibé, Areal, Bom Jardim, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Cantagalo, Carapebus, Cardoso Moreira, Carmo, Comendador Levy Gasparian, Conceição de Macabu, Cordeiro, Distrito Industrial da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do

¹⁰ Lei Estadual Nº 5636, de 06 de Janeiro de 2010. Dispõe Sobre Política de Recuperação Industrial Regionalizada e dá Outras Providências.

Rio de Janeiro – CODIN, no Município de Queimados, Duas Barras, Engenheiro Paulo de Frontin, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Macuco, Mendes, Miguel Pereira, Miracema, Natividade, Paraíba do Sul, Paty de Alferes, Porciúncula, Quissamã, Rio das Flores, São Fidélis, Santa Maria Madalena, Santo Antônio de Pádua, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá, São Sebastião do Alto, São José do Vale do Rio Preto, Saquarema, Sapucaia, Sumidouro, Trajano de Moraes, Três Rios, Valença, Vassouras, Varre Sai, Distrito Industrial de Barra do Piraí, Distrito Industrial de Japeri e Distrito Industrial de Paracambi, Distrito Industrial de Pinheiral e Distrito Industrial da Posse (Petrópolis).

O benefício consiste no regime especial de recolhimento do ICMS, equivalente a 2% sobre o faturamento, e no diferimento do ICMS na aquisição de ativo fixo e de insumos. O tratamento tributário, além de simplificar o cálculo do ICMS, traz significativa redução do imposto a recolher, o que permite realizar importantes investimentos não só pelas empresas que já se encontram em atividade, como também pelos novos empreendimentos.

Para os municípios citados anteriormente, foi criado um fundo com o objetivo de fomentar a recuperação econômica, através do financiamento de empreendimentos geradores de emprego e renda, nos setores da indústria, agroindústria, agricultura familiar, micro e pequenas empresas, serviços e comércio atacadista. Em janeiro de 2012, a cidade de Queimados, na baixada fluminense, foi incluída na Lei de 2%, com a sua boa localização, ao lado da via Dutra, já atraiu mais 22 novas empresas e os novos investimentos da cidade se aproximam de R\$ 500 milhões.

O Fundo é administrado pela Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro – INVESTE RIO e os pleitos são examinados pela Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico. Os programas de atração de investimentos estruturantes enquadram projetos de investimento tecnicamente viáveis, considerados prioritários, que atendam a um dos seguintes requisitos: sejam de valores superior a R\$ 64 milhões, promovam a geração de, pelo menos, 400 novos postos de trabalho ou introduzam tecnologia de ponta de efeito multiplicativo. As condições de financiamento (limite de crédito, taxa de juros, prazos de utilização, carência e amortização, garantias) são negociadas caso a caso.

4.3-Comparativo de Incentivo Fiscal do Estado do Rio de Janeiro com os Estados de São Paulo e Minas Gerais.

De acordo com FECOMÉRCIO (2010), o principal fato gerador para a incidência de ICMS é a circulação de mercadoria, e cada estado institui seu regulamento de ICMS: as alíquotas internas dos estados de São Paulo e Minas gerais são 18% e a do Estado do Rio de Janeiro de 19%.

A Resolução 22, do Senado Federal, de 19 de maio de 1989, fixou as alíquotas de ICMS para operações interestaduais segundo o Estado de destino: Região Sul e Sudeste, exceto Espírito Santo, a alíquota interestadual é 12%. Nas Regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste e Espírito Santo a alíquota interestadual é 7%.

Por meio da Tabela 2, ao se considerar diversos setores, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro ocupa o quarto lugar geral em concessões de incentivos e benefícios fiscais. Além disso, está em primeiro lugar em concessão de incentivos aos setores de material ótico e fármaco. Conforme salienta FECOMÉRCIO (2010), o Estado do Rio de Janeiro possui neste setor, grande parte dos produtos de beleza e higiene pessoal, além disso, impõe forte tributação sobre medicamentos genéricos e contraceptivos.

Outras indústrias, como Maquinismo, Ferragens, Louças e Tintas aliados à cadeia de materiais de construção vem sendo favorecido pelo PAC e pela realização de eventos como Copa do mundo. O estado do Estado do Rio de Janeiro reduziu drasticamente a carga tributária do setor, sobretudo por ser a sede dos jogos Olímpicos de 2016. Outras isenções foram tomadas tendo como foco a Construção Civil, no intuito, de alcançar

¹¹ O Brasil é o país com maior número de farmácias em todo o mundo, com a proporção de cerca de uma farmácia para cada três mil habitantes, enquanto a média, orientada pela Organização Mundial de Saúde, é de oito mil habitantes por farmácia. O mercado movimenta cerca de US\$8 bilhões anuais, sendo que 80% dos negócios do setor referem-se à venda de medicamentos. Esse resultado coloca o Brasil, no cenário mundial, como oitavo no mercado.

medidas de infraestrutura social, como habitação, saneamento e transporte de massas, além do estímulo ao crédito.

Tabela 2 – Benefícios Fiscais de ICMS, em 2010 concedidos nos Estados Brasileiros

SETORES	1º lugar	2º lugar	3º lugar	4º lugar	5º lugar	6º lugar	7º lugar
CLASSIFICAÇÃO GERAL (segundo total de benefícios concedidos por Estado)	MG	BA	SP	RJ	ES	PR	GO
ÁGUA	BA	RJ, SP, MG, ES, GO, PR	-	-	-	-	-
ALIMENTOS	BA	MG	ES	SP	PR	GO	RJ
COMBUSTÍVEL	MG, ES	RJ, BA	GO	SP	PR	-	-
COMUNICAÇÃO	BA	ES	MG, GO	SP	PR	RJ	-
ENERGIA ELÉTRICA	MG, BA	ES	SP	PR, RJ	GO	-	-
FARMACOS	RJ	SP	MG	PR	GO, BA	ES	-
FLORES	MG	BA	RJ, ES, GO	SP, PR	-	-	-
GERAL	MG	SP	RJ	ES	GO	BA	PR
JÓIAS	RJ	MG	ES, BA	SP, PR	GO	-	-
MAQUINISMO	PR	RJ	SP	BA	MG	GO	ES
MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	MG	ES	RJ, SP, GO, BA	PR	-	-	-
MATERIAL ELÉTRICO	MG	PR	SP, RJ	BA	ES	GO	-
MÓVEIS	SP	PR	MG	ES, BA	RJ	GO	-
ÓTICO	RJ	BA	SP, MG, ES	GO, PR	-	-	-
TRANSPORTE	MG	RJ	SP	PR	BA	ES	GO
VEÍCULOS E ACESSÓRIOS	SP	MG, ES	PR	GO	RJ, BA	-	-
VESTUÁRIO	MG	RJ	GO	SP, ES, PR	BA	-	-
VIDROS	MG, ES, GO, PR	RJ, SP, BA	-	-	-	-	-

Fonte: FECOMÉRCIO (2010)

Material Ótico, Fotográfico e Cinematográfico. O estado do Rio de Janeiro é o grande polo do setor de audiovisual no país hoje, como sede dos mais importantes órgãos de apoio e fomento à produção áudio visual, como Ancine, a Riofilme e o Centro Técnico Audiovisual (CTAV). Apesar disso, possui uma alta alíquota de ICMS, mas, incentiva o fabricante do estado com uma redução de 19% para 13%. A alíquota

interestadual é 12%, e nos demais estados varia entre 17% e 18%. Por isso, como se observa na Tabela 2, o incentivo concedido ao setor de Material Ótico é o mais alto do Brasil.

No entanto, conforme pode ser visto na Tabela 3, mesmo com toda a isenção oferecida ao setor Ótico, ainda sim, este possui o Estado do Rio de Janeiro, a mais alta carga tributária entre os Estados Brasileiros. Não obstante, ao se comparar as Tabelas 2 e 3, observa-se que mesmo com toda a isenção, supostamente oferecida no Estado do Rio de Janeiro, ainda sim, no computo geral, o Estado possui efetivamente, a maior carga tributária entre os estados analisados.

Tabela 3 - Comparativo de ICMS, em 2010, segundo redução efetiva da carga tributária por Estado

SETORES	1º lugar	2º lugar	3º lugar	4º lugar	5º lugar	6º lugar	7º lugar
CLASSIFICAÇÃO GERAL (segundo redução efetiva da carga tributária por Estado)	MG	PR	GO	BA	ES	SP	RJ
ALIMENTOS	PR	SP	MG	GO	BA	ES	RJ
FARMACOS	PR	SP	ES / GO	MG	BA	RJ	-
FLORES	GO / BA	RJ	MG	ES	SP	PR	-
COMÉRCIO EM GERAL	GO	MG	PR	BA	ES	RJ	SP
JÓIAS	RJ	MG	PR	ES / GO	SP	BA	-
MAQUINISMO	RJ	PR	BA	SP	MG	ES / GO	-
MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	RJ	MG	ES	GO	PR	SP	BA
MATERIAL ELÉTRICO	MG	PR	BA	ES	RJ	SP	GO
MÓVEIS	PR	SP	MG	BA	ES	GO	RJ
ÓTICO	BA	GO	MG	PR	ES	SP	RJ
VEÍCULOS E ACESSÓRIOS	ES	MG	GO	SP	BA	PR	RJ
VESTUÁRIO	MG	PR	ES	BA	GO	SP	RJ
VIDROS	PR	GO	MG	ES / BA	SP	RJ	-

Fonte: FECOMÉRCIO (2010)

Neste sentido, pode-se observar que embora o Estado do Rio de Janeiro, promova sistemáticas leis de redução da carga tributária, conforme discutido em Rio de Janeiro (2004), observa-se que efetivamente, o estado não possui uma política específica de isenção do ICMS, que possa estimular o crescimento econômico em diversos setores da economia. A redução tributária está focalizada em três setores específicos: Joias, Maquinismo e Construção Civil. A isenção observada no setor de Construção Civil, por exemplo, parece estar mais associado à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016, do que propriamente uma política de com enfoque social. Isto pode ser fortalecido, pela observação de que os alimentos no Rio de Janeiro, possuem, de uma forma geral, a maior tributação entre os estados analisados.

Outro ponto importante que deve ser salientado diz respeito a carga tributária sobre os gêneros presentes na “cesta básica”. Embora o Estado do Rio de Janeiro possua, de uma forma geral, uma das maiores cargas tributárias sobre alimentos no Brasil, o mesmo possui uma estrutura de impostos, sobre os produtos que compõe a “cesta básica”, semelhantes aos demais estados. Produtos como arroz, banana, batata, farinha, manteiga, óleo e tomate, recebem tributação de 7%. Os outros estados brasileiros também possuem alguma tributação sobre os gêneros presentes na “cesta básica”. Apenas o Estado do Paraná adota o sistema de isenção plena dos produtos que compõe a “cesta básica” (FECOMÉRCIO, 2010).

4.4- Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdade Social Rio de Janeiro, Minas Gerais

Com o propósito de reduzir as desigualdades sociais do Estado, a Lei 4.086/2003 criou o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (FECP). Estado do Rio de Janeiro, o FECP adicional e aplicado sobre o ICMS, que por exemplo tem uma alíquota de 5% para energia e telecomunicações e de 1% para os demais casos.

De acordo com Rio de Janeiro (2010, pag ,72), os recursos do Fundo devem ser aplicados nas áreas de nutrição, habitação, educação, saúde, atividade física para idosos e pessoas portadoras de deficiência, reforço da renda familiar, saneamento e outros programas de relevante interesse social, incluindo ações suplementares nas referidas áreas, e, desde que sua implementação venha a suprir ou compensar deficiências, poderão contemplar gastos com pessoal e outras despesas correntes das funções Educação, Saúde e Assistência Social.

O governo destina 10% do fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, devendo 7,5% (sete e meio por cento) desse percentual ser aplicado no exercício de 2009 e atingindo-se sua totalidade no exercício de 2010.

De acordo com a Tabela 4, com base na despesa empenhada com recursos do FECP do exercício de 2011, as funções de maior representatividade foram “Saúde”, com 60,72% ou R\$ 1.521.849.511,82, e “Educação”, com 22,49% ou R\$ 563.660.321,54, como também é observado no ano de 2010, considerando a receita arrecada houve superávit no resultado orçamentário de despesa empenhada e despesa liquidada.

FIRJAN (2008, pag 08) mostra que, além dos efeitos nocivos sobre a competitividade, os adicionais de ICMS apresentam custos significativos para os consumidores fluminenses. No caso da energia elétrica, uma família de classe média que consome 400 kwh⁸ gasta por mês R\$ 12 a mais do que gastaria sem o adicional de ICMS criado com o FECP. Isto significa que, por ano, essa família gastará R\$ 144 a mais enquanto os adicionais do FECP estiverem vigentes. Mais grave, porém, é saber que o consumidor fluminense paga 2 meses a mais de luz por ano, quando comparado ao consumidor paulista e mineiro, apenas pelo diferencial de ICMS. Os dados sugerem que o aumento das alíquotas internas do ICMS, em virtude da criação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FECP), não garantiu aumento de arrecadação ao Estado do Rio de Janeiro. Muito pelo contrário, como mostrado anteriormente, a criação dos adicionais de ICMS para o FECP parece ser um dos motivos por trás da baixa competitividade de alguns setores da economia fluminense e do baixo desempenho da arrecadação fluminense.

Tabela 4 -Comparativo das Despesas Aplicadas pelo Estado no FECF –Por Função 2010/2011

Função	TÍTULO DA FUNCAO	EMPENHADO EM 2010 (A)	EMPENHADO EM 2011 (B)	AV (B)	AH (B)/(A)
		R\$	R\$	%	%
1	Assistência Social	102.577.737,17	119.913.510,27	4,78%	16,90%
2	Saúde	1.517.805.475,13	1.521.849.511,82	60,72%	0,27%
3	Educação	480.037.201,08	563.660.321,54	22,49%	17,42%
4	Direitos da Cidadania	7.163.891,63	6.879.096,53	0,27%	-3,98%
5	Urbanismo	87.879.411,39	100.335.864,74	4,01%	14,17%
6	Habitação	140.939.067,75	150.472.158,12	6,01%	6,76%
7	Organização Agrária	2.326.912,32	10.161.729,89	0,41%	336,70%
8	Transporte		32.930.393,45	1,31%	
	TOTAL	2.338.729.696,47	2.506.202.586,36	100%	7,16

Fonte Rio de Janeiro (2010)

De acordo com Minas Gerais (2012), o governador de Minas Gerais Antonio Anastásia baixou decreto que regulamenta o Fundo de Erradicação da Miséria (FEM), criado em dezembro do ano passado pela Lei Estadual nº 19.990. O Decreto 45.991 define como o fundo será gerido e o conceito de pobreza e extrema pobreza para fins de aplicação dos recursos. A estimativa é arrecadar R\$ 100 milhões para o fundo, em 2012, e cerca de R\$ 176 milhões por ano, a partir de 2013:

“Os recursos serão destinados ao financiamento de programas e ações sociais de erradicação da pobreza e da extrema pobreza no Estado, além de obras de infraestrutura social, programas de formação profissional e intervenções em localidades onde houver famílias em situação de pobreza”.

O decreto classifica famílias em situação de pobreza, aquelas pessoas cuja renda familiar mensal é de até três salários mínimos (R\$ 1.866) e de extrema pobreza aquelas com renda mensal até meio salário mínimo por pessoa; e o Programa Travessia do Governo Estadual, que, por meio do projeto Porta a Porta, identificou as principais privações sociais das famílias mineiras, utilizando metodologia do índice de pobreza multidimensional do PNUD. A instituição de Fundos de combate e erradicação da pobreza nas três esferas federativas está prevista na Constituição Federal, que institui ainda como fonte de financiamento dos Fundos Estaduais a criação de adicional de dois pontos percentuais sobre a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre cigarros, produtos de tabacaria, cerveja sem álcool, bebidas

alcoólicas (exceto aguardentes de cana ou de melaço) e armas. Essas alíquotas eram de 25% e passaram a 27%. Em Minas Gerais, a criação do adicional foi regulamentada pela Lei Estadual nº 19.978, de dezembro de 2011, e a arrecadação é feita desde 28 de março último. Até 15 de maio, o fundo totalizava R\$ 12,9 milhões arrecadados.

Por sua vez, com base nas informações da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, não há Fundo de Combate à Pobreza, utilizando dispositivo como a redução base de cálculo do ICMS.

Conclusão

O presente trabalho avaliou os possíveis efeitos da condução da política fiscal, com intuito distributivo, realizada no Estado do Rio de Janeiro. As avaliações realizadas, permitiram inferir alguns pontos relevantes sobre a estrutura de impostos, e seu possível caráter distributivo no território fluminense.

A primeira observação que deve ser feita é que o Estado do Rio possui uma estrutura de impostos sobre o ICMS relativamente mais alta do que outros estados do Brasil. Conforme discutido no presente texto, uma das características principais do ICMS é a de ser regressivo. Porém, o estado fluminense realiza políticas de isenções tributárias do ICMS, nos mais diversos setores da economia. Como característica principal, estas políticas de isenção tornam o sistema tributário do Estado do Rio extremamente complexo de ser entendido.

No entanto, muito embora uma série de isenções sejam realizadas, o Rio ainda é o Estado com a maior carga tributária de ICMS efetiva do Brasil, inclusive em gêneros alimentícios. Não obstante, o estado fluminense, acrescentou ICMS sobre a produção de bens desejáveis para a formação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FECPS). O que muito embora aumente a quantidade de recursos direcionados a Assistência Social, impor uma penalidade aos bens que formam o Fundo. Minas Gerais, por exemplo, criou um fundo de combate à pobreza, aumentando o ICMS sobre bens que possuem externalidade negativas para sociedade, como tabaco, armas e gêneros alcoólicos.

De uma forma geral, o presente trabalho pode concluir que a forma de condução da política do Estado do Rio, com intuito de redução das desigualdades sociais, possui alguns equívocos. Dentre eles, pode-se destacar a não isenção direcionada a família de baixa renda, que contribui com a produção, isentando apenas os grandes projetos de investimentos. Neste interim, no agregado, a estrutura de impostos torna-se fortemente regressiva, por não desonerar pequenos empresários, e nem mesmo produtos de consumo recorrentes das classes de baixa renda, como alimentos.

Desta forma, o presente trabalho conclui que a política adotada no Estado do Rio de Janeiro para combater a desigualdade de renda, é no mínimo, questionável. Esta afirmação se baseia no fato de que o financiamento do Fundo para combater a pobreza é feito por meio de impostos e isenções fiscais estritamente regressivas, tanto do ponto de vista do consumidor, como do ponto de vista do micros empresários, os quais não recebem isenções fiscais. Possivelmente, o direcionamento político das atuais isenções realizadas, tem por base a hipótese que o crescimento econômico realizado por grandes projetos de investimento, deverão criar condições de empregabilidade para indivíduos mais pobres. No entanto, dadas as condições fiscais atuais de isenção, tal hipótese é no mínimo questionável, dado que, nada garante que todos os indivíduos na condição de pobreza terão acesso aos possíveis benefícios gerados pela isenções fiscais.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Reforma Tributária*. Brasília, 28 de fevereiro de 2008. <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/Cartilha-Reforma-Tributaria.pdf>. Acesso em julho de 2012.

CARVALHO, A. R. W. Aplicação de Políticas Fiscais para Promoção do Desenvolvimento para Efetivação da Cidadania. *Anais... XVIII Congresso Nacional do CONPEDI*, 2009.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 8ª Edição, Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). Comunicado do Ipea N.58: Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil, 13 de julho de 2010. www.ipea.gov.br. Último acesso em julho de 2012

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *A progressividade na tributação brasileira: por maior justiça tributária e fiscal*. Informação e documentação: referência – elaboração, São Paulo, 2011.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). *Competitividade Tributária do Estado do Rio de Janeiro*. Informação e Documentação – Referência e Elaboração, Divisão de Estudos Econômicos, 2008.

FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FECOMÉRCIO) *Comparativo da tributação pelo ICMS entre os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Bahia e Paraná*. Informação e Documentação – Referência e Elaboração, Ed. 1, Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTARIO (IBPT). *Cálculo do Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade*, Edição 2012. Disponível em <http://www.ibpt.com.br>, acesso em julho de 2012.

KEYNES, J. M. Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro Inflação e Deflação. Editor Abril. São Paulo .1983

OLIVEIRA, L. M.; CHIEREGATO, R.; PEREZ JÚNIOR, J. H.; GOMES, M. B. Manual de Contabilidade Tributária, 4ª Edição, Editora Atlas, 2005.

MINAS GERAIS (estado), Secretaria Do Estado Da Fazenda De Minas Gerais. *Governo de Minas terá R\$ 100 milhões para erradicar pobreza*. [http://governo.mg.gov.br/noticias/2790/Governo-de-Minas-ter%C3%A1-R\\$-100-milh%C3%B5es-para-erradicar-pobreza.aspx](http://governo.mg.gov.br/noticias/2790/Governo-de-Minas-ter%C3%A1-R$-100-milh%C3%B5es-para-erradicar-pobreza.aspx), 18/06/2012. Acessado em 14/11/12.

PINDYCK, R. S., RUBINFELD, D. L. Microeconomia. 5. Ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

RIBEIRO, R. V. Desafios ao desenvolvimento regional do Norte Fluminense. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro. *Incentivos Fiscais*, acesso: <http://www.rj.gov.br/web/sedeis>, 2004.

RIO DE JANEIRO (estado), Secretaria Da Fazenda Auditoria Geral Do Estado Do Rio De Janeiro. *Relatório da Auditoria Geral do Estado sobre Contas Consolidadas do Governo do estado do Rio de Janeiro . Exercício 2010 e 2011*. Rio de Janeiro, 2012.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 12, 1999.

SILVA, D. C. Novo Marco Legal da Filantropia e a Possibilidade de Regulação Setorial pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. 2º Lugar do Prêmio Carf De Monografias Em Direito Tributário, 2010.

VARSAÑO, R. A Guerra Fiscal Do ICMS: Quem Ganha E Quem Perde? *Planejamento e Políticas Públicas*, n.15, jun. 1997.

VARSAÑO, R. Sistema tributário para o desenvolvimento. In: CASTRO, A. C. (org.). *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro — I*. Rio de Janeiro: Mauad, BNDES, p. 231-250, 2002.

VINHA, T. D.; RIBEIRO, M. F. Efeitos Socioeconômicos dos Tributos e sua Utilização como Instrumento de Políticas Governamentais. In: *Tributação, Justiça e Liberdade*. ED. PEIXOTO, M. M e FERNANDES, E. C. Curitiba: ed. Juruá, 2005, p. 659.

VASCONCELOS, M. A., GREMAUD, A. P., RUDINEI T. *Economia Brasileira Contemporânea*, 6ª Ed. Editora Atlas: São Paulo, 2005.
