

# **RELATÓRIO**

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS**

**OS IMPACTOS DOS BENEFÍCIOS DE ICMS  
CONCEDIDOS UNILATERALMENTE PELOS ESTADOS**

## SUMÁRIO

<b>1. DEFINIÇÃO E PLANO DE TRABALHO.....</b>	<b>4</b>
1.1 DEFINIÇÃO.....	4
1.2 PLANO DE TRABALHO.....	5
<b>2. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>8</b>
2.1 O IMPOSTO ANTECESSOR DO ICMS.....	8
2.2 A REFORMULAÇÃO PROMOVIDA EM 1988 E 1989 .....	10
2.3 A DEFINIÇÃO DE GUERRA FISCAL E SEUS INSTRUMENTOS .....	11
2.4 FASES DA GUERRA FISCAL E A RECEPÇÃO DA LCP Nº 24, DE 1975 .....	13
2.5 MEDIDAS DO GOVERNO FEDERAL E A RESPOSTA DO CONFAZ .....	15
2.6 ALTERAÇÕES RECENTES NA LEGISLAÇÃO DO ICMS .....	17
<b>3. CONSEQUÊNCIAS DA GUERRA FISCAL.....</b>	<b>19</b>
3.1 PRINCIPAIS PROBLEMAS DA GUERRA FISCAL .....	20
3.1.1 DISTORÇÃO NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS.....	20
3.1.2 INSEGURANÇA ECONÔMICA E JURÍDICA .....	22
3.1.3 EROSIÃO NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA .....	24
3.2 POTENCIAIS GANHOS DECORRENTES DA GUERRA FISCAL .....	26
3.2.1 REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA .....	26
3.2.2 EXECUÇÃO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	27
<b>4. AVALIAÇÃO DA GUERRA FISCAL.....</b>	<b>31</b>
4.1 GUERRA FISCAL: UMA AVALIAÇÃO COMPARATIVA ENTRE ALGUNS ESTADOS PARTICIPANTES .....	34
4.2 GUERRA FISCAL NO PARANÁ .....	37
4.3 TRINCHEIRAS DA GUERRA FISCAL: AVALIAÇÃO DO RIOLOG DO ERJ E PROPOSTA DE AJUSTES .....	40
4.4 GUERRA FISCAL DOS PORTOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL .....	43
4.5 RESUMO.....	45
<b>5. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS .....</b>	<b>45</b>

<b>6. ANÁLISE DA SOLUÇÃO .....</b>	<b>50</b>
6.1 REDUÇÃO DAS ALÍQUOTAS INTERESTADUAIS DO ICMS .....	51
6.2 CRIAÇÃO DOS FUNDOS .....	54
6.3 ATUALIZAÇÃO DA LCP Nº 24, DE 1975 .....	57
<b>7. RECOMENDAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>59</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – PIB DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO .....	47
FIGURA 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS PERDAS X GANHOS EFETIVOS DE ARRECAÇÃO EM RELAÇÃO AO TOTAL DO ICMS ARRECADADO, A VALORES DE 2013 .....	48
FIGURA 3 – ALÍQUOTAS DO CONVÊNIO ICMS Nº 70, DE 2014, E DO PRS Nº 1, DE 2013 .....	53

## 1. DEFINIÇÃO E PLANO DE TRABALHO

### 1.1 DEFINIÇÃO

O Regimento Interno do Senado Federal, alterado pela Resolução nº 44, de 2013, determina, em seu art. 96-B, que as comissões permanentes desta Casa Legislativa selecionarão, em suas respectivas áreas de atuação, políticas públicas executadas pelo Poder Executivo até o último dia útil do mês de março, para avaliação, inclusive, dos seus impactos e das atividades de suporte para a sua execução, cujo relatório final deve ser apresentado com as conclusões da avaliação realizada até o final da sessão legislativa.

O Referencial para Avaliação de Políticas Públicas do Senado Federal<sup>1</sup>, elaborado pelas Consultorias da Casa, informa que o monitoramento dos resultados e dos processos das políticas públicas deve ser efetuado sob dois pontos de vista: *(i) trazer ao conhecimento público e proporcionar o debate sobre a atuação governamental em benefício da sociedade e (ii) propor ajustes e aprimoramentos nas políticas públicas, quando necessários e oportunos.*

Diante do mandamento regimental, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) aprovou, em 25 de março último, o Requerimento nº 1, de 2015, do Senador Delcídio do Amaral, que determina a avaliação da seguinte política pública: “Os Impactos dos benefícios de ICMS concedidos unilateralmente pelos Estados”. Segundo a Justificação desse requerimento,

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>.

*esta Comissão oferecerá grande contribuição ao País ao avaliar a sistema de tributação do ICMS nas operações interestaduais e apresentar sugestões no sentido de tornar essa tributação mais eficiente, com conseqüente ganho de bem-estar para a sociedade.*

O Presidente da CAE concedeu a mim, Senador Lindbergh Farias, no dia 14 de abril de 2015, a nobre missão de relatar essa matéria, a qual cumpro no presente momento.

## **1.2 PLANO DE TRABALHO**

Para a plena execução da avaliação da política pública, com o apoio das Consultorias da Casa, houve a adoção do seguinte plano de trabalho:

- I. Apresentação do contexto histórico-institucional da guerra fiscal, bem como suas conseqüências e impactos;
- II. Descrição das audiências públicas relacionadas à superação desse conflito;
- III. Levantamento e análise das proposições legislativas que tratam do assunto; e
- IV. Elaboração dos encaminhamentos legislativos necessários.

Os assuntos relacionados no item I serão tratados nas Seções 2, 3 e 4 deste relatório. Já o atendimento do item II contará com a descrição conjunta e resumida, na Seção 5, das seguintes audiências públicas realizadas na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR):

- 1ª audiência de instrução do Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 1, de 2013, em 13 de maio último, que contou com a participação dos Senhores: Afonso Lobo Moraes, Secretário de Fazenda do Estado do Amazonas; George Santoro, Secretário da Fazenda do Estado de Alagoas; Leonardo Colombini, Secretário da Fazenda do Distrito Federal; e Renato Vilela, Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo;

- 2ª audiência de instrução do PRS nº 1, de 2013, em 13 de maio último, que contou com a participação dos Senhores: José Barroso Tostes Neto, Coordenador dos Secretários Estaduais de Fazenda do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); Senador Romero Jucá; Senador Delcídio do Amaral; Senador Walter Pinheiro; e Manoel Nazareno P. de Moura Júnior, Presidente da Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE/ICMS);

- 3ª audiência de instrução do PRS nº 1, de 2013, em 7 de outubro último, que contou com a presença das Senhoras e dos Senhores: Ely Dantas de Souza Cruz, Membro da COTEPE/ICMS, representante do Secretário da Fazenda do Estado da Bahia; Lourdes Augusta de Almeida Nobre Silva, Coordenadora da Assessoria de Representação no Confaz e Relações Federativas da Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás; Márcio Stefanni Monteiro Moraes, Secretário da Fazenda do Estado de Pernambuco; André Horta Melo, Coordenador dos Secretários Estaduais de Fazenda no Confaz; Marcelo Mello, Presidente da COTEPE/ICMS; e Jader Rieffe Julianelli Afonso, Secretário Adjunto da Fazenda do Estado do Mato Grosso do Sul; e

- 4ª audiência de instrução do PRS nº 1, de 2013, em 21 de outubro último, que contou com a participação da Senhora e dos Senhores, respectivamente: Ana Paula Vitali Janes Vescovi, Secretaria de Fazenda do

Estado do Espírito Santo; Manoel Procópio Júnior, Assessor da Secretaria de Fazenda do Estado de Minas Gerais; Carlos Roberto Molim, Diretor de Administração Tributária da Secretaria de Fazenda do Estado de Santa Catarina; José Alves Filho, Presidente do Conselho Consultivo da Associação Brasileira Pró-Desenvolvimento Regional Sustentável (ADIAL BRASIL); Herculano Anghinetti, Presidente-Executivo da ADIAL BRASIL; e Carlos Mauro Benevides Filho, Secretário de Fazenda do Estado do Ceará, representante do Coordenador dos Secretários Estaduais de Fazenda do Confaz.

O levantamento das proposições que objetivam solucionar a guerra fiscal consta de anexo a este relatório. Existem oito proposições legislativas em tramitação no Senado Federal, que se relacionam diretamente ao assunto da guerra fiscal, sendo: uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC); um PRS; e seis Projetos de Lei do Senado (PLS) Complementar.

Por sua vez, a análise de cada uma dessas proposições é realizada na Seção 6, segundo a seguinte classificação temática:

- Redução das alíquotas interestaduais do ICMS: PRS nº 1, de 2013;
- Criação de fundos: PLS nº 106, de 2013 – Complementar;
- Alteração de quórum de deliberação do Confaz: PLS nºs 170 e 375, de 2012; nº 40, de 2014; nºs 407 e 724, de 2015; todos de natureza complementar.

A PEC nº 41, de 2014, trata tanto da redução das alíquotas interestaduais do ICMS como da criação de fundos. Por fim, a Seção 7

apresenta simplificadaamente as recomendações de encaminhamento para solucionar a guerra fiscal.

## **2. CONSIDERAÇÕES HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS**

### **2.1 O IMPOSTO ANTECESSOR DO ICMS**

A Emenda Constitucional (EC) nº 18, de 1965, transformou o antigo Imposto sobre Vendas e Consignações, de competência estadual, no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), precursor do atual Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS). O ICM, vigente a partir de 1967, era um imposto não cumulativo, em que o imposto devido em cada operação podia ser compensado com o cobrado na transação anterior.

As unidades da Federação não tinham competência para legislar livremente sobre as alíquotas internas do ICM, sendo que podiam apenas estipular uma alíquota para todas as mercadorias inferior ou igual à alíquota interna máxima definida pela União. No entanto, esse fator não impediu a adoção, pelos Estados e Distrito Federal, de políticas de atração de investimentos produtivos baseados no ICM. Segundo Rezende (2009)<sup>2</sup>, em 1972, o Estado de Pernambuco concedeu em incentivos fiscais o montante

---

<sup>2</sup>REZENDE, Fernando. ICMS: como era, o que mudou ao longo do tempo, perspectivas e novas mudanças. **Cadernos Fórum Fiscal**, Brasília, nº 10, p. 1-50, jun. 2009. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/estudos\\_pesquisas/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009/caderno-forum-fiscal-nb010-icms-como-era-o-que-mudou-ao-longo-do-tempo-perspectivas-e-novas-mudancas/at\\_download/file](http://www.esaf.fazenda.gov.br/estudos_pesquisas/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009/caderno-forum-fiscal-nb010-icms-como-era-o-que-mudou-ao-longo-do-tempo-perspectivas-e-novas-mudancas/at_download/file).



equivalente a 10% de sua arrecadação com o ICM, após a dedução da cota-parte dos seus municípios.

A ideia vinculada à atração de investimentos produtivos era gerar novos empregos e aumentar a arrecadação tributária do ICM a médio e longo prazos, pois a maior parte da arrecadação desse imposto era obtida pelos Estados de origem das mercadorias. A adoção do princípio do destino nos primórdios do ICM não foi possível devido às dificuldades de fiscalização nas operações interestaduais. Como as Regiões Sul e Sudeste possuíam mais indústrias, elas concentravam a maior parte da arrecadação do ICM, o que gerou, por parte das outras regiões, pressão para a diferenciação das alíquotas interestaduais das alíquotas internas e, posteriormente, diferenciação das alíquotas interestaduais entre as regiões mais e menos dinâmicas, de modo a reduzir as desigualdades regionais.

A tentativa de controle da concessão unilateral de incentivos fiscais pelos Estados e pelo Distrito Federal resultou na publicação da Lei Complementar (LCP) nº 24, de 1975, que estabelece o quórum de unanimidade ou de quatro quintos das unidades da Federação para ratificar, respectivamente, a aprovação e a revogação dos benefícios fiscais deliberados no âmbito do Confaz, constituído pelos Secretários da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e presidido pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Por sua vez, Prado (1999)<sup>3</sup> argumenta que o controle das políticas estaduais de concessão autônoma de incentivos fiscais no período pós-1975 deveu-se mais à presença essencial do governo federal no disciplinamento das unidades da Federação mais resistentes ao cumprimento das restrições legais vigentes e na negociação da concessão dos benefícios fiscais mais importantes do que pela atuação institucional do Confaz. Com a redemocratização, os governos estaduais progressivamente recuperaram a iniciativa própria na concessão de incentivos fiscais.

## **2.2 A REFORMULAÇÃO PROMOVIDA EM 1988 E 1989**

A Constituição Federal (CF) de 1988 promoveu diversas alterações no ICM. Primeiramente, houve a sua transformação no ICMS por meio da ampliação de sua base de incidência, que passou a incorporar as operações relativas à energia elétrica e aos derivados de petróleo, combustíveis e minerais no País, bem como as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Além disso, os Estados e o Distrito Federal passaram a ter liberdade para estipular as suas alíquotas internas para cada produto sem obedecer, a princípio, a nenhuma alíquota máxima, salvo disposição em contrário de Resolução do Senado Federal (RSF).

A distinção das alíquotas interestaduais do ICM entre as regiões mais e menos dinâmicas economicamente iniciada com a RSF nº 7, de 1980, manteve-se com a RSF nº 22, de 1989, que ampliou o diferencial entre as alíquotas interestaduais para 5% a partir de 1990. Com isso, as mercadorias

---

<sup>3</sup>PRADO, Sérgio Rios. Guerra Fiscal e Políticas de Desenvolvimento Estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, nº 13, p. 1-40, dez. 1999. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=499&tp=a>.

e serviços produzidos nos Estados das Regiões Sul e Sudeste destinados às Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, incluindo o Estado do Espírito Santo, passaram a ter alíquota interestadual de 7%, sendo 12% nos demais casos.

O estabelecimento de alíquotas interestaduais diferentes busca destinar maior parcela da arrecadação do ICMS no comércio interestadual às unidades da Federação com menor base produtiva, de modo a reduzir as desigualdades regionais, mas, junto com o aumento da base de incidência do imposto e a autonomia no estabelecimento de alíquotas internas, facilitou a ampliação da concessão de incentivos fiscais e financeiros, no processo conhecido como guerra fiscal.

### **2.3 A DEFINIÇÃO DE GUERRA FISCAL E SEUS INSTRUMENTOS**

A guerra fiscal, segundo Fernandes e Wanderley (2000)<sup>4</sup>, é a disputa fiscal em termos federativos, consistindo na expansão de práticas concorrenciais extremas no tocante à gestão de suas políticas industriais, operacionalizadas principalmente por meio da manipulação das alíquotas de determinados tributos. Varsano (1996)<sup>5</sup>, por sua vez, define a guerra fiscal como um conflito federativo, travado à revelia da LCP nº 24, de 1975, em que o eventual ganho de um ente federado ocorre à custa de perda de algum

---

<sup>4</sup> FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélio Lacerda. A Questão da Guerra Fiscal: uma breve resenha. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 37, n. 148, p. 5-20, out./dez. 2000. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/626/r148-01.pdf?sequence=4>.

<sup>5</sup> VARSANO, Ricardo. **A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. IPEA, jul. 1997 (Texto para Discussão nº 500).

ou alguns dos demais, com claros prejuízos ao caráter cooperativo da Federação.

Já Prado e Cavalcanti (1999)<sup>6</sup> relatam que as ações competitivas tomadas isoladamente pelos governos estaduais são inerentes aos agentes federativos, o que fornece à Federação um caráter de conflito, passível de controle apenas pela regulação por parte da União. Isto é, a guerra fiscal é um fenômeno que decorre das ações individuais dos entes subnacionais capazes de gerar efeitos macroeconômicos perversos, na insuficiência ou inoperância do quadro político-institucional responsável pela regulação dos conflitos federativos.

Existem inúmeras formas de operacionalização da guerra fiscal por meio da concessão de instrumentos fiscais e financeiros. Os principais instrumentos fiscais são a redução de alíquota e/ou base de cálculo, bem como a concessão de anistia, crédito presumido, isenção e/ou prazo especial para pagamento do imposto. Já o mais relevante instrumento financeiro é o financiamento do saldo devedor do ICMS. O uso particular do crédito presumido em operações de circulação de mercadorias envolvendo empresas atacadistas deu origem ao fenômeno do passeio da nota fiscal, em que o produto não circula pelo estado intermediário, mas apenas a nota correspondente ao seu suposto envio.

---

<sup>6</sup> PRADO, Sérgio Rios; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**. Brasília: IPEA/São Paulo: FUNDAP, 1998. 146 p.

## **2.4 FASES DA GUERRA FISCAL E A RECEPÇÃO DA LCP Nº 24, DE 1975**

A guerra fiscal pós-Constituição de 1988 pode ser dividida didaticamente em três fases. A primeira fase caracteriza-se pela concessão de incentivos fiscais pelas unidades da Federação de forma isolada, de modo a atrair novos investimentos produtivos capazes de contribuir para a criação de empregos de maior conteúdo tecnológico e elevar a arrecadação futura do ICMS, por meio da cobrança futura do imposto sobre a atividade incentivada e por meio da elevação da arrecadação incidente sobre os produtos e serviços consumidos pelos beneficiários das inversões financeiras do empreendimento. Nesse período inicial, a guerra fiscal efetivamente contribuiu para promover a desconcentração industrial e reduzir as desigualdades regionais.

Já a segunda fase corresponde ao aprofundamento da guerra fiscal, em que vários Estados disputam a atração do mesmo empreendimento econômico em uma espécie de leilão por novos investimentos. O vencedor dessa disputa é o ente que mais concede benefícios fiscais e financeiros. Em decorrência desse processo, a capacidade dos incentivos fiscais de promover a dinamização das regiões econômicas menos dinâmicas se reduz, pois, em tese, as economias das Regiões Sul e Sudeste, principalmente o Estado de São Paulo, possuem melhores condições de participar da disputa. Observa-se nesse período que os incentivos buscam atrair não apenas indústrias, mas também ao comércio atacadista.

Por sua vez, a terceira fase corresponde à contínua decretação de inconstitucionalidade dos atos normativos estaduais que concederam os benefícios fiscais sem observar os ditames da LCP nº 24, de 1975. Com isso,

surgem dois problemas: a insegurança jurídica para as empresas que já usufruíram os benefícios fiscais devido ao risco da devolução com juros e multa dos montantes de impostos não pagos nos últimos cinco anos e a redução do poder dos incentivos fiscais de atrair novas atividades produtivas, com impactos adversos ao desempenho da economia nacional. Nesse contexto, a eventual publicação da Proposta de Súmula Vinculante (PSV) nº 69, de 2012, do Supremo Tribunal Federal (STF), com a decretação de inconstitucionalidade de todos os incentivos fiscais concedidos à revelia do Confaz amplifica esses problemas.

Importa também citar o posicionamento favorável do STF, em diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (por exemplo, nº 3.312, de 2004, e nº 3.809, de 2006), sobre a recepção pelo atual ordenamento jurídico da LCP nº 24, de 1975, como a lei complementar que disciplina a forma de deliberação, entre os Estados e o Distrito Federal, da concessão de isenção, incentivos e benefícios fiscais do ICMS, de que trata o art. 155, § 2º, XII, g, da CF. No entanto, a não recepção dos seus quóruns de celebração e ratificação dos convênios de concessão e revogação desses instrumentos fiscais é alvo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 198, de 2009, ainda não julgada.

Em Martins e Carvalho (2014)<sup>7</sup>, Martins argumenta que a exigência de unanimidade para a instituição de qualquer estímulo fiscal com o ICMS é cláusula pétrea na atual CF, pois busca evitar a perda de competitividade interestadual e resguardar a Federação, de modo que não

---

<sup>7</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARVALHO, Paulo de Barros. **Guerra Fiscal: Reflexões sobre a Concessão de Benefícios no Âmbito do ICMS**. São Paulo: Noeses, 2014. 2ª edição. 244 p.

pode ser alterada por legislação inferior nem por emenda constitucional. Por sua vez, Carvalho argumenta que o quórum de unanimidade nos convênios é oriundo de outro contexto socioeconômico, de modo que a sua atenuação se justifica no intuito de promover o desenvolvimento das unidades da Federação mais atrasadas do ponto de vista econômico-produtivo, sendo a solução mais razoável a diminuição do quórum de aprovação dos convênios.

## **2.5 MEDIDAS DO GOVERNO FEDERAL E A RESPOSTA DO CONFAZ**

A redução do atrativo da guerra fiscal com base na redução da diferença entre as alíquotas interestaduais do ICMS proposta pelo governo federal através do PRS nº 1, de 2013, objetiva eliminar de maneira prospectiva a insegurança jurídica e permitir a retomada dos investimentos. No entanto, como a guerra fiscal, pelo menos em seus primórdios, tinha por alvo a promoção da desconcentração industrial e diminuição das desigualdades entre as regiões, a redução das alíquotas interestaduais exige a criação de outro mecanismo de ajuda ao desenvolvimento regional.

Esse mecanismo é a existência de um fundo de desenvolvimento regional, que financie projetos de investimentos diversos, principalmente de obras de infraestrutura energética, logística e de telecomunicações. Especialmente antes do encaminhamento do PRS nº 1, de 2013, ao Senado, o Poder Executivo federal publicou, no final de 2012, a Medida Provisória (MPV) nº 599, que instituiu o fundo de desenvolvimento regional e a prestação de auxílio financeiro, os quais serão melhor explicados na Seção 6.2. Porém, por falta de consenso sobre as mudanças a serem aprovadas, a MPV perdeu a sua eficácia por não aprovação no prazo legal.

As medidas do governo federal, ainda que não aprovadas, tiveram o mérito de aumentar as discussões entre os Estados e o Distrito Federal sobre a melhor forma de dar fim à guerra fiscal. Fruto do consenso inicial de vinte e uma unidades da Federação<sup>8</sup>, o Convênio ICMS nº 70, de 2014, objetiva convalidar todos os incentivos fiscais concedidos à revelia da LCP nº 24, de 1975. Para tanto, antes da produção de seus efeitos, são necessários os seguintes aprimoramentos legislativos:

I – Aprovação pelo Senado Federal de resolução que estabeleça a redução gradual das alíquotas interestaduais do ICMS (PRS nº 1, de 2013);

II – Promulgação de emenda constitucional que garanta a repartição da arrecadação do ICMS entre os estados de origem e destino nas operações e prestações interestaduais destinadas ao consumidor final não contribuinte do imposto segundo as mesmas regras hoje vigentes para o intercâmbio interestadual cujo destinatário é contribuinte do imposto;

III – Aprovação de lei complementar que institua os fundos de desenvolvimento regional e de compensação de perdas decorrentes do PRS nº1, de 2013, e da RSF nº 13, de 2012, cujas transferências de recursos serão obrigatórias e não sujeitas a contingenciamento;

IV – Prestação, pelas unidades da Federação, de informações solicitadas pelo Ministério da Fazenda para a apuração dos valores a serem pagos pelo fundo de compensação das perdas;

V – Aprovação de lei complementar que afaste a aplicação das regras de renúncias de receitas estipuladas pela LCP nº 101, de 2000,

---

<sup>8</sup> Apenas Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Norte e Santa Catarina não acordaram inicialmente sobre os termos do Convênio ICMS nº 70, de 2014, embora, segundo informações obtidas durante a audiência pública da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo realizada em 13 de maio deste ano, no momento apenas o Estado do Paraná não concorde mais com os termos iniciais.



conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no tocante à implementação do Convênio nº 70; e

VI – Alteração dos indexadores dos contratos das dívidas renegociadas entre a União e os demais entes federativos.

## **2.6 ALTERAÇÕES RECENTES NA LEGISLAÇÃO DO ICMS**

Em 2012, houve a publicação da RSF nº 13, que reduziu a alíquota do ICMS nas operações interestaduais com bens e mercadorias importadas do exterior para 4%, independentemente do local de entrada do produto no território nacional. Porém, essa redução de alíquota somente se aplica aos bens e mercadorias importados do exterior não submetidos a processo de industrialização ou, quando o forem, tenham conteúdo de importação superior a 40% do valor da operação de saída interestadual.

Além disso, as regras descritas não se aplicam aos produtos importados que não apresentam similar nacional, às operações interestaduais com base em gás natural importado e aos produtos industrializados que obedecem aos processos produtivos básicos aplicáveis à Zona Franca de Manaus ou aos setores de automação, equipamentos para TV digital, informática e semicondutores. O objetivo da RSF nº 13, de 2012, foi eliminar a partir de 2013 a “guerra dos portos”, conforme maiores detalhes na Seção 4.4.

O PLS nº 130, de 2014 - Complementar, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, aprovado no Senado Federal em 2015 e em discussão na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 54, de 2015, busca facilitar a deliberação dos termos do Convênio ICMS nº 70, de

2014, no Confaz, ao reduzir o quórum de aprovação e ratificação: das remissões dos créditos tributários decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais concedidos contrariamente às disposições da LCP nº 24, de 1975; e das reinstuições por tempo determinado desses incentivos e benefícios.

O novo quórum passa a ser de votação favorável de, no mínimo, dois terços das unidades federadas, sendo necessário também voto favorável de pelo menos um terço das unidades federadas de cada uma das regiões geográficas do País. Já os incentivos concedidos ilegalmente poderão ser mantidos ou prorrogados, a partir da produção de efeitos do convênio de regularização, por, no máximo:

- Quinze anos, quando se destinarem ao fomento de atividades agropecuária e industrial e ao investimento em infraestrutura;
- Oito anos, quando se destinarem à manutenção ou ao incremento das atividades aeroportuária e portuária relacionadas ao comércio internacional;
- Cinco anos, quando se destinarem à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais;
- Três anos, quando se destinarem às operações e prestações interestaduais com produtos agropecuários e extrativos vegetais *in natura*; e
- Um ano, para os demais casos.

Vale observar que a prorrogação dos incentivos fiscais para as atividades comerciais não constava inicialmente do Convênio ICMS nº 70, de 2014. De todo modo, caso o Confaz consiga a unanimidade para a convalidação dos incentivos, o texto do PLS nº 130, de 2014, restará

prejudicado em quase toda sua totalidade, porém ainda será necessária a aprovação desse PLS, pois ele afasta a aplicação das regras de renúncias de receitas da LRF à convalidação dos incentivos e benefícios fiscais já concedidos ou a prorrogar, imposição inicial do Convênio nº 70.

A EC nº 87, de 2015, promove para os não contribuintes do ICMS o mesmo tratamento tributário existente nas operações e transações interestaduais que destinam bens e serviços aos contribuintes desse imposto. Segundo a LCP nº 87, de 1996, conhecida como Lei Kandir, contribuinte é qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações e prestações sujeitas à incidência do ICMS.

Com isso, o Estado de localização do destinatário do bem ou serviço receberá a receita do imposto incidente à diferença entre a sua alíquota interna e a alíquota interestadual, cabendo a responsabilidade pelo recolhimento do ICMS ao Estado de origem se o remetente não for contribuinte do imposto. Em que pese a EC nº 87, de 2015, prever a sua eficácia ainda em 2015, na prática o início da aplicação de suas regras será em 2016 por força de sua cláusula de vigência, de modo que em 2016, 2017, 2018, 2019 e de 2020 em diante a arrecadação do ICMS correspondente à diferença entre a alíquota interna e interestadual, para o Estado de destino, será de, respectivamente, 20%, 40%, 60%, 80% e 100%.

### **3. CONSEQUÊNCIAS DA GUERRA FISCAL**

Esta Seção discutirá as principais consequências da guerra fiscal. Na primeira parte, serão apresentados seus principais problemas:

distorção na alocação de recursos, insegurança jurídica e erosão da arrecadação tributária dos estados. A segunda parte mostrará aspectos potencialmente positivos da guerra fiscal, a saber: redução da carga tributária e promoção de maior equilíbrio regional. Contudo, há políticas alternativas capazes de atingir o mesmo objetivo de redução das desigualdades regionais a um custo mais baixo.

### **3.1 PRINCIPAIS PROBLEMAS DA GUERRA FISCAL**

#### **3.1.1 DISTORÇÃO NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS**

A distorção na alocação de recursos se manifesta de duas formas: locacional e na estrutura produtiva.

Na ausência de incentivos fiscais, a atividade econômica implantar-se-ia onde os custos relativos de produção fossem mais baixos. Esses custos dependem de vários fatores: custo da mão de obra (que inclui salários e outros benefícios pagos, contrapostos à produtividade do trabalhador), terreno, energia, logística para trazer os insumos e entregar a produção, etc.

É importante destacar duas coisas: em primeiro lugar, os custos não dependem somente do que ocorre dentro da planta. A unidade fabril pode ser extremamente eficiente, mas custos externos, como de transportes dos insumos ou do produto final podem inviabilizar a produção. Em segundo lugar, o relevante são os custos relativos, e não os custos absolutos. Esse é um resultado consolidado da teoria econômica, conhecido por princípio das

vantagens comparativas, estabelecido pelo economista David Ricardo, ainda no Século XIX.

A guerra fiscal faz com que a lógica das vantagens comparativas seja subvertida. A ineficiência provocada pode se manifestar de várias formas. Suponhamos que a vantagem locacional se deva ao fato de haver um forte mercado consumidor na área e, devido à guerra fiscal, a produção seja deslocada para longe desse mercado. Isso implica aumento no custo de fretes, uso mais intenso das estradas (com deterioração da nossa já precária infraestrutura), gasto desnecessário de combustível, etc.

Outra fonte de vantagem locacional pode ser a presença de universidades ou institutos de tecnologia na região, que reduziriam o custo de produção de produtos com alto teor tecnológico. Se a guerra fiscal deslocar a produção de tais bens, ocorrerá, por um lado, ociosidade dessa mão de obra altamente especializada em seu estado de origem. Ou seja, a sociedade (e, no caso brasileiro, com educação pública superior gratuita, os contribuintes) gasta fortunas para formar mão de obra altamente especializada, que, devido à guerra fiscal, passa a ser subutilizada. É verdade que esses engenheiros, pesquisadores, etc, podem migrar para o estado que concedeu os benefícios. Entretanto, há o custo decorrente da migração. Adicionalmente, e o que é mais relevante no caso, a inovação muitas vezes é um processo que se beneficia fortemente de ganhos de escala: dois grupos de dez pesquisadores podem produzir menos do que um grupo de vinte pesquisadores. Para o Brasil, onde a mão de obra qualificada é tão escassa, subutilizar esse fator de produção traz sérios problemas para o crescimento de nossa produtividade.

Tomamos aqui somente alguns exemplos de má alocação de recursos provocada pela guerra fiscal. Mas a lista é enorme. Sempre que uma empresa altera sua localização em função de benefícios fiscais, a sociedade perde porque necessitará utilizar mais recursos (que podem ser mão de obra, terra, combustíveis, pesquisadores, etc) para produzir a mesma quantidade de bens.

Até aqui analisamos o problema da má alocação dos recursos quando a empresa decide onde se localizar. A guerra fiscal traz problemas de eficiência ainda mais graves quando se comparam as empresas já instaladas com as novas. Tome-se o exemplo de uma empresa que tenha se instalado em um Estado A e, alguns anos após, um Estado B vizinho oferece benefícios fiscais muito atraentes, suficientes para atrair concorrentes. Esses novos produtores irão conseguir oferecer um produto a preço mais baixo devido à vantagem fiscal. Conseqüentemente, a empresa localizada no Estado A irá perder mercado e, dependendo do caso, terá mesmo de paralisar suas atividades. Isso implica que todo um investimento em maquinário, construção civil, treinamento de pessoal, propaganda, etc, pode ser perdido ou seriamente depreciado. Observe-se que o problema aqui não é somente da empresa, são recursos da sociedade que foram desperdiçados em decorrência da guerra fiscal.

### **3.1.2 INSEGURANÇA ECONÔMICA E JURÍDICA**

Pode-se qualificar a insegurança decorrente da guerra fiscal em duas vertentes: econômica e jurídica. A primeira é inerente ao próprio conceito de guerra fiscal: uma vez instalada, uma empresa pode ser prejudicada pelo benefício concedido para firmas entrantes no mercado. É

verdade que, normalmente, os estados, ao concederem redução da alíquota do ICMS (seja explicitamente, seja indiretamente, concedendo financiamento a longo prazo com juros subsidiados), estendem o benefício para todas as empresas já ali instaladas. Mas não há obrigatoriedade de fazê-lo<sup>9</sup>, gerando um risco para as empresas. Já aquelas empresas que estão localizadas em estados que não entraram na guerra fiscal irão necessariamente ser prejudicadas quando outro estado concede benefícios para seus concorrentes.

Assim, por exemplo, uma empresa, após fazer longo estudo sobre custos, mercado consumidores, etc, decide se fixar no Estado de São Paulo. Posteriormente, o Paraná concede benefícios fiscais para as empresas que ali se instalarem. O custo final de produção dessa firma de São Paulo, que tem de pagar todos os impostos, provavelmente será maior do que o da firma que vier a se instalar no Paraná.

Via de regra, as empresas não sabem, de antemão, se a guerra fiscal irá afetar seu setor, e, caso afete, em quanto irá afetar e qual estado irá conceder o benefício. Se houvesse certeza em relação ao estado que promoverá a guerra fiscal, a empresa poderia simplesmente se instalar nesse estado e aguardar os benefícios serem concedidos.

Ocorre que, normalmente, tudo é incerto: quando, quanto e onde haverá benefício, se houver. Assim, se houver uma percepção de que há uma probabilidade razoável de se obter benefício fiscal no médio prazo, mas não

---

<sup>9</sup> Se um estado conceder benefícios somente para as empresas entrantes, aquelas que lá já estavam instaladas poderão arguir discriminação na Justiça, com alta probabilidade de sucesso. Ainda assim, sempre existe um risco de o pleito não ser atendido.

se sabe qual estado irá conceder tal benefício, a estratégia ótima para a empresa será não investir, aguardando o movimento de algum estado na direção da guerra fiscal.

A segunda dimensão da insegurança provocada pela guerra fiscal é jurídica. Essa depende mais das instituições de cada país. No nosso caso, alguns estados entendem que a isenção de ICMS concedida pelo estado de origem não gera créditos para a empresa se ocorrida à revelia da LCP nº 24, de 1975. Na época da “guerra dos portos”, por exemplo, São Paulo deixou de reconhecer o crédito do ICMS na importação de produtos provenientes do Espírito Santo. São Paulo entende que, como a *trading* que reexportava a mercadoria não iria ter de pagar a alíquota interestadual de 12% para a Fazenda do Espírito Santo, o crédito não seria devido. Assim, quando uma empresa opta por se localizar em um estado justamente para aproveitar o benefício fiscal oferecido, não tem a segurança de que, de fato, poderá usufruir dessa vantagem. No entanto, a maior fonte decorre do já comentado risco de publicação da PSV nº 69, de 2012, pelo STF.

### **3.1.3 EROÇÃO NA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA**

Um argumento utilizado para defender a concessão de benefícios tributários para uma empresa é que a arrecadação estadual pode crescer. Em primeiro lugar, porque, na ausência de tais benefícios, a empresa provavelmente iria se instalar em outro estado, de modo que não geraria nenhuma receita para o estado de qualquer forma. Além disso, mesmo se a firma não pagar ICMS, ela irá contratar mão de obra e uma rede de fornecedores. Os trabalhadores, ao gastarem seus salários, irão aumentar a arrecadação de ICMS desse estado. O mesmo vale para as empresas



fornecedoras, que seriam obrigadas a recolher o tributo, além de contribuir indiretamente para a receita tributária em função dos empregos que geram. Assim, a arrecadação total do estado tenderia a crescer, mesmo que a firma objeto do benefício fique isenta do pagamento do tributo.

O raciocínio anterior, contudo, apresenta algumas falhas. Em primeiro lugar, a concessão de benefícios fiscais pode ser inútil. A Seção 4.2 mostra o caso do Paraná, onde alguns setores industriais, como a agroindústria, obtiveram benefícios fiscais sem necessidade, pois as empresas provavelmente iriam se instalar naquele estado, aproveitando as vantagens comparativas que oferece.

Em segundo lugar, o estado pode se sentir compelido a oferecer o benefício fiscal para todas as empresas de determinado setor, independentemente da data (se anterior ou posterior à lei que concedeu o benefício) em que passou a operar. Dessa forma, o impacto fiscal deve ser analisado comparando a entrada de receitas decorrente da atração de novas empresas com a perda de receitas associada à redução das alíquotas para as empresas que já estavam instaladas. Esse problema parece ter ocorrido com o programa RIOLOG, que será discutido na Seção 4.3.

Em terceiro lugar, o dinamismo na economia decorrente da atração da empresa pode estar sobre-estimado. A chegada de uma fábrica nova em uma região pode, de fato, gerar empregos. Mas parte dos empregados contratados provavelmente iria estar ocupado em outra atividade, com sua rede de fornecedores, também consumindo e gerando ICMS.

Em quarto lugar, mas não menos importante, a guerra fiscal pode levar ao que se denomina “corrida para o fundo do poço”. A teoria dos jogos mostra que um estado, mesmo que não deseje conceder incentivos fiscais, pode se ver compelido a fazê-lo diante da concorrência, seja para atrair novas empresas, seja somente para manter aquelas que atualmente se encontram produzindo em seu território.

A Seção 4.1 mostrará que nem sempre estados mais atuantes na guerra fiscal conseguem aumentar suas receitas. Entretanto, ainda que isso ocorra, esse aumento pode ser a contrapartida da redução na receita de outros entes da Federação. Ou seja, a guerra fiscal pode ser um jogo de perde-perde ou, na melhor das hipóteses, perde-ganha, mas dificilmente será um jogo ganha-ganha.

## **3.2 POTENCIAIS GANHOS DECORRENTES DA GUERRA FISCAL**

### **3.2.1 REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA**

A Seção anterior mostrou que a guerra fiscal pode levar a uma deterioração da arrecadação tributária. Em princípio, estados com menor capacidade de gerar receita irão prover serviços públicos de pior qualidade, reduzindo o nível de bem-estar social. Mas, quando se pensa no Brasil, com uma carga tributária oscilando em torno de 35% do PIB, não seria desejável que ela caísse?

Dado o atual nível de tributação, uma redução de impostos pode estimular o setor privado e a atividade econômica em geral, fazendo com

que, no futuro, a arrecadação até aumente e o setor público seja capaz de prover serviços de melhor qualidade.

A ideia de reduzir a carga tributária é bem-vinda, embora, como já se disse, provavelmente virá acompanhada de menor oferta – e provavelmente de pior qualidade – do serviço público, pelo menos a curto prazo. Entretanto, mesmo que se reconheça ser desejável diminuir a tributação, o ideal é que se faça de uma forma menos distorciva, por exemplo, reduzindo uniformemente a alíquota do ICMS. Uma política nesse sentido seria capaz de obter a mesma redução da carga tributária, sem provocar a distorção na alocação de recursos discutidos na Seção 3.1.

### **3.2.2 EXECUÇÃO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Conforme explicado na Seção 3.1, um estado deveria estimular as atividades para as quais possui vantagens comparativas. Mas, se for seguir esse princípio, então uma região que tem vantagem na produção de bens de baixo valor agregado estará condenada a produzir eternamente bens de baixo valor agregado, perpetuando a baixa produtividade e, conseqüentemente, a pobreza?

A guerra fiscal é vista por alguns autores como uma forma de superar esses problemas. Assim, se um estado deseja atrair um setor de maior produtividade, como o automobilístico ou químico, mesmo ciente de que seu custo de produção é mais alto, a forma de viabilizar a entrada dessas firmas é oferecer vantagens tributárias.

Ocorre que há outras formas de atrair setores de maior produtividade, que são mais eficientes e que não dependem tão fortemente da concessão de benefícios fiscais. A principal delas é tentar alterar as vantagens comparativas. Os chamados tigres asiáticos (Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura) transformaram sua estrutura produtiva, com forte investimento em educação, de forma a alterar as vantagens comparativas e as possibilidades de inserção do país no comércio internacional.

E dentro de um país, também é possível alterar as vantagens comparativas de cada estado via investimento em educação? Investir em educação é sempre positivo, pois aumenta a qualificação da mão de obra de forma geral, permitindo ganhos de produtividade e de rendimentos. Entretanto, do ponto de vista de redução das desigualdades regionais, pode ser pouco eficaz porque a mão de obra mais educada pode migrar para as regiões que oferecem melhores salários (e demandam trabalhadores mais qualificados). Ou seja, maior educação pode aumentar a renda de todos os estados, mas manter a desigualdade existente entre eles.

Há, entretanto, outras formas de alterar a estrutura produtiva de um estado, que altere sua estrutura de custos na direção de atrair empresas que agregam maior valor. O estado pode investir em infraestrutura. Estradas, portos, aeroportos, linhas de transmissão de energia elétrica, água tratada e saneamento, telecomunicações, tudo isso reduz o custo das empresas. A infraestrutura social também é importante. Um bom planejamento urbano, segurança ou mobilidade urbana atraem mão de obra para o estado.

Destaque-se que, ao contrário do que ocorre com a mão de obra, a infraestrutura não pode migrar para outros estados.

Outra via importante para o desenvolvimento pode ser potencializar as vantagens comparativas locais. Observa-se um preconceito em relação ao setor primário (atividades de agricultura, pecuária e extrativismo), usualmente associado a atividades de baixa produtividade e, conseqüentemente, baixos rendimentos. Mas trata-se de uma percepção falsa. Muitas vezes, o problema não é o que se produz, mas como se produz. Países como Austrália, Canadá, Islândia, Noruega e Chile têm o setor primário (ou em atividades fortemente correlatas, como a agroindústria) como base econômica e são países de renda alta ou média alta. Mesmo no Brasil, a agricultura mais moderna, como de soja ou fruticultura, é capaz de gerar rendimentos razoáveis para os trabalhadores.

Os estados com maior vocação agrícola poderiam criar ou financiar instituições como a Embrapa, que tem um reconhecido trabalho em desenvolver variedades de plantas ou animais mais adaptados às características locais, permitindo maior ganho de produtividade (e, conseqüentemente, maior renda) do trabalho. Já estados com tradição mineradora podem estimular pesquisas visando melhores técnicas de extração mineral ou construir uma rede de transportes capaz de escoar o minério a um custo mais baixo. Estados com maior vocação turística podem investir na construção de aeroportos, escolas de hotelaria e promover campanhas de divulgação do destino.

Do ponto de vista de recomendação de política pública, pode-se subsidiar diretamente alguma empresa, sobretudo quando se trata de

indústria nascente. Mas o argumento da indústria nascente somente é válido se houver motivos para acreditar que, decorrido certo tempo, essas empresas serão capazes de competir em pé de igualdade com aquelas localizadas em outros estados. Para tanto, é necessário oferecer condições (como mão de obra qualificada, infraestrutura adequada, etc) para que essa atividade se desenvolva por conta própria no futuro.

Não se pode, por fim, esquecer algumas peculiaridades do País. Há diversos fundos e instrumentos para reduzir as disparidades regionais, como os Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, Nordeste e Centro-Oeste), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), as Superintendências do Desenvolvimento do Centro-Oeste, Norte e Nordeste (Sudeco, Sudam e Sudene), além do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que concede crédito subsidiado para empresas e para construção de infraestrutura.

Sendo assim, os benefícios da guerra fiscal como instrumento de redução das disparidades regionais devem ser vistos com muita cautela. Em primeiro lugar, porque há outros instrumentos para o desenvolvimento regional e há formas mais eficazes de intervenção estadual para atrair empresas.

Em segundo lugar, porque, na prática, as isenções fiscais raramente são concedidas dentro de um arcabouço maior, como instrumentos consistentes com um plano de desenvolvimento regional (que, muitas vezes, sequer existem). Pelo contrário, os benefícios fiscais são usualmente definidos de forma *ad hoc*, para um grupo de empresas específico, desconectados de um planejamento de longo prazo.

#### **4. AVALIAÇÃO DA GUERRA FISCAL**

Durante a década de 1990, vários estados intensificaram a guerra fiscal, por meio dos mais diversos instrumentos, que incluíam desde a renúncia expressa do ICMS, passando por formas mais indiretas de benefício, como financiamento a juros extremamente subsidiados do valor do crédito.

Lamentavelmente, há poucas avaliações quantitativas sobre o impacto dos diferentes programas. Em primeiro lugar, porque não é prática corrente a administração pública brasileira, em especial quando se trata de governos subnacionais, fazer avaliações sistemáticas dos programas governamentais. Nesse caso, os benefícios fiscais não seriam exceção à regra.

Em segundo lugar, há um complicador no caso do ICMS, pois trata-se de benefícios concedidos à margem do Confaz e com alta probabilidade de serem declarados inconstitucionais. Sendo assim, não é prudente para uma unidade da Federação dar transparência e visibilidade a uma ação potencialmente ilegal.

Em terceiro lugar, e em certa medida decorrente dos dois problemas anteriores, não há uma base consistente de dados. Em um mundo ideal, teríamos estimativas de quais os valores dos benefícios fiscais, com a identificação de quais setores receberam esses benefícios, e poderíamos comparar os setores que receberam benefícios em determinado estado com os setores que não receberam naquele mesmo estado ou com os mesmos setores em outros estados que também não receberam benefícios. Com essas

informações poderíamos estimar o impacto da guerra fiscal sobre o nível do produto, emprego e arrecadação indireta, tanto localmente (isto é, no estado onde o benefício foi concedido) quanto nacionalmente.

Na ausência desses dados<sup>10</sup>, temos de nos contentar com avaliações indiretas. O procedimento mais comum que encontramos foi avaliar o comportamento da indústria (às vezes desagregada por subsetores) ou outros indicadores (PIB, arrecadação de ICMS, etc) em determinados estados e atribuir uma melhora ou deterioração dos indicadores aos benefícios concedidos. Trata-se, é claro, de uma avaliação muito indireta e sujeita a várias críticas. Os próprios autores reconhecem as limitações desses procedimentos. Em linhas gerais, as principais críticas são:

- i) Mesmo que a indústria ou um setor tenha se desenvolvido em determinado estado, isso pode ser resultado de outros fatores que não a guerra fiscal, como sensibilidade de um setor ao ciclo econômico, alteração de preços relativos, etc. Aqui mencionamos o produto industrial, mas o raciocínio se aplica a qualquer indicador: arrecadação, emprego, etc;
- ii) O fato de que algum setor beneficiado não tenha se desenvolvido naquele estado tampouco significa que o programa deu errado.

---

<sup>10</sup> Uma excelente e talvez a mais completa estimativa da renúncia fiscal pode ser vista em:

JOSÉ ROBERTO R. AFONSO (coordenador); SILVEIRA, Ricardo Figueiró; CARVALHO, Célia Maria Silva; KLINTOWITZ, Danielle; AZEVEDO, Felipe de: **A renúncia tributária do ICMS no Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Documento para Discussão nº 327, fev. 2014.

Os próprios autores, contudo, chamam atenção para a limitação dos dados. São baseados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada estado, sem regularidade e uniformidade dos conceitos. Em qualquer caso, não encontramos estudos que utilizassem esses dados para avaliação da renúncia fiscal.



As isenções podem ter evitado uma queda ainda mais forte em decorrência, por exemplo, da competição com importados, de um ambiente macroeconômico desfavorável ou da migração das empresas para outros estados;

iii) Não foi possível identificar a efetividade do instrumento, mais especificamente em que medida os benefícios fiscais eram realmente necessários. É possível que as empresas viessem a se instalar em determinado estado de qualquer forma, tendo em vista as vantagens comparativas que ele oferece; e

iv) As avaliações limitaram-se a identificar o impacto das políticas sobre os estados que concederam os benefícios, sem buscar estimar o impacto nacional. Em outras palavras, se um estado não tivesse concedido benefícios, as empresas beneficiadas iriam se instalar em outros estados (o que implica que, do ponto de vista nacional, a guerra fiscal teria impacto neutro) ou não teriam sido instaladas de jeito nenhum (caso em que a guerra fiscal apresenta um saldo positivo).

Selecionamos os quatro textos seguintes, que comentaremos posteriormente:

i) Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns Estados participantes<sup>11</sup>;

ii) Guerra Fiscal no Paraná<sup>12</sup>;

---

<sup>11</sup>SIDNEI PEREIRA DO NASCIMENTO. “Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns Estados participantes”, **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 677-706, outubro-dezembro 2008.

<sup>12</sup>SORAIA APARECIDA CARDOZO. “Guerra Fiscal no Paraná”, **Economia & Tecnologia**, ano 6, vol. 23 - outubro/dezembro de 2010.

- iii) Trincheiras da Guerra Fiscal: avaliação do RIOLOG do ERJ e proposta de ajustes<sup>13</sup>; e
- iv) Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil<sup>14</sup>.

#### **4.1 GUERRA FISCAL: UMA AVALIAÇÃO COMPARATIVA ENTRE ALGUNS ESTADOS PARTICIPANTES**

Este artigo avalia o impacto da guerra fiscal sobre as receitas do ICMS, geração de postos de trabalho na indústria e decomposição setorial do PIB. A estratégia utilizada foi comparar a evolução dessas variáveis entre São Paulo (supostamente o estado em que houve menor concessão de benefícios em termos relativos) e estados selecionados da Federação. Os estados selecionados foram Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Dessa lista, os primeiros (de Minas Gerais a Santa Catarina) foram incluídos pela sua importância, e os últimos (de Bahia a Mato Grosso do Sul) por serem estados recorrentemente citados na literatura como participantes ativos da guerra fiscal<sup>15</sup>.

As variáveis selecionadas para análise foram a participação porcentual de cada estado: i) na arrecadação do ICMS; ii) na geração de

---

<sup>13</sup>Estado do Rio de Janeiro. Secretaria da Fazenda. **Trincheiras da Guerra Fiscal: Avaliação do RIOLOG do ERJ e Proposta de Ajustes**. Nota Técnica 2008.16, maio de 2008.

<sup>14</sup>FERNANDO CEZAR DE MACEDO e ANGELIS, Ângelo. **Guerra fiscal dos portos e desenvolvimento regional no Brasil**.

<sup>15</sup> Isso não significa que os primeiros estados da lista não tenham participado da guerra fiscal. Conforme será visto adiante, dois artigos tratam justamente dos benefícios concedidos pelo Paraná e Rio de Janeiro.

empregos na indústria de transformação e nos demais setores; e iii) no PIB dos setores industrial, comercial, de serviços e agrícola. O autor utilizou dois modelos econométricos. O primeiro deles foi um modelo de “diferenças em diferenças”, em que se compara a evolução do estado de controle (no caso, São Paulo, que não teria participado da guerra) antes e depois da guerra fiscal. Intuitivamente, o que essa metodologia diz é que qualquer variação nos indicadores observada em São Paulo e que não foi observada nos demais estados deve ser atribuída à guerra fiscal. O segundo modelo utiliza técnicas matemáticas de ajuste, que permitem identificar se houve mudança de tendência nas séries antes e depois da guerra fiscal.

Para avaliar o impacto da guerra fiscal sobre a arrecadação de ICMS, o autor comparou o desempenho das unidades da Federação entre 1990 e 1996, período classificado como pré-guerra fiscal, e 1997 a 2005, período classificado como pós-guerra fiscal. Já para as variáveis PIB e emprego na indústria de transformação, a divisão temporal foram os anos 1990/1997 e 1998/2004. Essa divisão temporal baseou-se na percepção do autor do período em que houve mudança no comportamento da série histórica.

O PIB industrial cresceu mais fortemente nos estados analisados (com exceção de Minas Gerais e Ceará) do que em São Paulo. Tomando a Bahia como exemplo, o PIB de sua indústria cresceu, em média, 6,33 pontos percentuais acima do PIB industrial paulista. No agregado, o PIB industrial dos estados analisados aumentou 10,16 pontos percentuais acima de São Paulo entre 1990/1997 e 1998/2004.

Em relação ao ICMS, também se constatou que, em todos os estados avaliados, a arrecadação cresceu mais rapidamente do que em São Paulo, fazendo com que a participação desses estados aumentasse no período. Na Bahia, por exemplo, a taxa de crescimento da arrecadação do ICMS foi 0,82 ponto percentual maior que a observada em São Paulo. Contudo, o crescimento da arrecadação do ICMS (comparativamente a São Paulo) foi bem inferior ao aumento do PIB industrial (também comparativamente a São Paulo), indicando que os benefícios fiscais dados a alguns setores não foram recuperados pelo aquecimento geral da economia que tais benefícios proporcionaram.

O artigo também cita o trabalho de Tyler (1998)<sup>16</sup>, que apresenta as seguintes conclusões de estudos do Banco Mundial sobre a política de incentivos fiscais concedidos pelo Estado do Ceará. As conclusões a que chegaram foram:

- i) Os incentivos fiscais beneficiaram desproporcionalmente mais as grandes empresas, tendo em vista o elevado custo de obtê-los;
- ii) As novas plantas tendiam a apresentar uma relação Capital/Trabalho elevada, tendo em vista a distorção nos preços relativos associados aos incentivos;
- iii) Os incentivos de ICMS estimulavam as empresas locais a migrarem para estados vizinhos, uma vez que o objetivo maior do programa é atrair novas empresas para o estado;

---

<sup>16</sup>TYLER, W. **Promoting economic growth in Ceará**: a background paper for the World Bank's Ceará State Economic Memorandum. [S.l.: s.n.], 1998.

iv) Houve evidências de que o esquema canalizou investimentos em atividades lobistas em detrimento dos investimentos em modernização das plantas; e

v) Houve evidências de distorções locacionais, pois a escolha da localização passou a ser mais função dos incentivos do que da eficiência na utilização dos fatores de produção disponíveis. Isso leva a um não aproveitamento das vantagens comparativas, gerando perda de produtividade. Essa perda é um custo econômico (ainda que invisível), e que acaba sendo pago pelo contribuinte local, seja na forma de aumento de impostos, seja na forma de redução na oferta de bens públicos.

## **4.2 GUERRA FISCAL NO PARANÁ**

Embora não esteja entre os estados que mais atuou na guerra fiscal, o Paraná concedeu diversos incentivos fiscais a partir de meados dos anos 1990. Em linhas gerais, esses incentivos eram concedidos :

i) a setores que não faziam parte da estrutura industrial do estado, como o automobilístico;

ii) a setores já instalados no estado, mas que, por questões de vantagens comparativas ou benefícios fiscais concedidos por outras unidades da Federação, corriam o risco de se deslocarem para outros estados. É o caso dos produtores de fumo, que estavam se deslocando para o Rio Grande do Sul;

iii) a setores que já estavam consolidados no estado, como alimentos e bebidas; e

iv) a atividades industriais que se beneficiam indiretamente dos demais setores, como celulose, papel e papelão.

A estratégia da autora para avaliar o sucesso da política de incentivos fiscais foi observar a evolução da participação do Paraná no valor da transformação industrial (VTI) nacional e da composição da indústria estadual, em três grupos: GI (bens de consumo não duráveis); GII (bens intermediários) e GIII (bens de capital e bens de consumo duráveis). Conforme já alertado, as conclusões obtidas a partir desse tipo de análise devem ser vistas com cautela, tendo em vista que diversos outros fatores podem ter causado as diferenças na participação do estado no VTI ou na composição de sua indústria.

Os incentivos fiscais parecem ter sido mais efetivos no caso de atração de indústrias que não compunham a base econômica do estado. A indústria automobilística ampliou sua participação de 3,4% do VTI estadual para 11,7% entre 1996 e 2006. Registre-se que o setor absorveu 69% dos incentivos estaduais baseados no diferimento do prazo para pagamento do ICMS.

Observe-se, contudo, que a participação do GIII para o País como um todo pouco alterou no período. Em 1996, o GIII representava 24,0% do VTI nacional e 21,8% do VTI paranaense. Em 2006, essas proporções eram 22,7% e 23,3%, respectivamente. Apesar da carência de dados mais precisos, sabe-se que esse período foi de forte expansão da guerra fiscal. Também sabemos que vários incentivos foram direcionados para a indústria de bens de consumo duráveis, como a automobilística. À medida que se pode generalizar a experiência paranaense, o que se percebe é que a guerra fiscal pode ter tido o impacto de alterar a localização geográfica dos empreendimentos, mas pouco alterou o agregado da produção industrial no País.

No caso da indústria do fumo, apesar de ter uma participação crescente no total de incentivos concedidos pelo estado (passou de 7,5% para 11,5% entre 1997 e 2007), houve o registro de queda da produção de 17,2% no estado nesse período. Esse valor torna-se ainda mais preocupante porque, em nível nacional, o VTI do setor aumentou, em média, 1,2% a.a. entre 1996 e 2006. O que ocorreu nesse caso foi uma forte migração da indústria para o Rio Grande do Sul, decorrente de vantagens comparativas e de incentivos que aquele estado concedeu. Poder-se-ia argumentar que, sem os incentivos, a indústria de fumo paranaense teria caído ainda mais. Mas trata-se apenas de especulação, é igualmente provável que os incentivos paranaenses tenham contribuído apenas de forma marginal para a decisão das poucas empresas que optaram por continuar a operar no Paraná.

A indústria paranaense de alimentos e bebidas cresceu acima da média nacional no período, mas, de acordo com a autora, isso se deve mais a vantagens comparativas do estado do que aos incentivos oferecidos. Foi um período próspero para a indústria e, como o Paraná está melhor capacitado no setor, conseguiu aproveitar melhor o *boom* que ocorreu. Em outras palavras, na ausência dos incentivos fiscais, provavelmente aquela indústria teria tido o mesmo desempenho.

Conclusões semelhantes foram obtidas para a indústria de papel e celulose e de embalagens de papel e papelão. O próprio crescimento da atividade industrial no Paraná já teria estimulado suficientemente esses setores, ainda mais que não há evidências de que essas atividades tivessem sido alvo de disputa entre diferentes estados.

O setor de máquinas e equipamentos também cresceu mais fortemente no Paraná do que no Brasil (7,2% versus 4,2%, respectivamente, entre 1996 e 2006). Entretanto, essa dinâmica pode estar mais associada ao próprio ritmo da atividade econômica do que aos incentivos oferecidos. Isso porque, dos subsetores que integram máquinas e equipamentos, aqueles que mais cresceram foram tratores e máquinas para agricultura e produção de animais, ou seja, aqueles insumos cuja demanda depende mais diretamente da pujante agropecuária do estado.

Em resumo, exceto no caso da indústria automobilística, os incentivos fiscais concedidos pelo Estado do Paraná ou foram insuficientes para deter uma queda na produção (como no caso da indústria do fumo) ou foram direcionados para empresas que, de qualquer forma, se instalariam no estado em função das vantagens comparativas que ele oferece.

#### **4.3 TRINCHEIRAS DA GUERRA FISCAL: AVALIAÇÃO DO RIOLOG DO ERJ E PROPOSTA DE AJUSTES**

O programa RIOLOG foi instituído pelo Estado do Rio de Janeiro para estimular a localização de empresas atacadistas no estado. Consistia em conceder créditos tributários proporcionais ao valor das compras e vendas interestaduais.

Em vez de focar nos resultados, esse trabalho priorizou os custos, buscando analisar se houve perda fiscal e, em caso afirmativo, quantificá-la. De uma forma simplificada, é inviável política e/ou legalmente instituir benefícios somente para um grupo de empresas em um mesmo setor. A regra usual é beneficiar todas as empresas, seja aquelas que já se



encontravam instaladas antes da concessão do benefício, seja aquelas que se transferiram para o estado após o início do programa. Em princípio, a arrecadação de qualquer empresa nova representa um ganho fiscal para o estado, ao passo que os benefícios concedidos para as empresas já instaladas representam um custo. Ao instituir um programa, seu custo, portanto, será mais elevado quanto maior for a presença de empresas já existentes.

O autor utilizou duas metodologias para mensurar o impacto fiscal. A primeira estimou a perda de receita como equivalente à diferença entre o imposto devido aplicando-se as alíquotas normais e as alíquotas favorecidas. A segunda metodologia foi mais sofisticada, aplicando métodos econométricos para avaliar mudança no comportamento das empresas em função dos benefícios fiscais. Basicamente, seria mensurada a mudança na arrecadação, contratação e composição das vendas, comparando-se o comportamento do segmento antes e depois da inclusão de determinadas empresas no programa.

O estudo comparou o desempenho de dez empresas beneficiadas pelo RIOLOG com o de outras 28 que haviam pleiteado o ingresso no programa, mas ainda não haviam conseguido. Os resultados encontrados foram:

- i) O RIOLOG atraiu poucas empresas (somente três), diferentemente do que ocorreu em outras unidades da Federação (como o Distrito Federal);
- ii) O programa tem efeito positivo discernível apenas sobre as firmas novas. A dispersão dos resultados individuais foi muito grande, sendo difícil ser taxativo sobre o efeito do programa na arrecadação das

empresas, mesmo quando o grupo é dividido em novas e antigas. Na média, a arrecadação das empresas vinculadas ao programa subiu 5,7 pontos percentuais acima das não vinculadas, mas, como foi dito, não é possível ser conclusivo devido à dispersão dos resultados;

iii) As empresas atraídas pelo programa contribuíram com R\$ 2 milhões para a arrecadação de ICMS nos 12 meses seguintes ao começo da fruição dos benefícios do programa, após se ajustar ao crescimento do grupo de controle (empresas não vinculadas);

iv) A arrecadação das empresas existentes que entraram no RIOLOG foi, na média, 9% inferior à das empresas que já estavam localizadas no Estado do Rio de Janeiro, mas não aderiram ao programa;

v) As empresas existentes e que entraram no programa não mudaram a composição de suas vendas, predominantemente domésticas;

vi) No conjunto, as empresas atraídas não geraram empregos diretos em número significativo. Mais especificamente, as empresas que já operavam antes e que receberam o benefício não contrataram mais do que as empresas similares não atendidas pelo programa; e

vii) Tampouco foi identificado impacto importante do programa sobre outros elos da cadeia produtiva.

Conclui-se, assim, que os resultados do RIOLOG não ratificaram as expectativas otimistas sobre a efetividade do programa de incentivo fiscal. Talvez o fato de o Rio de Janeiro já contar com um setor atacadista bem estabelecido tenha feito com que os benefícios concedidos para as empresas ali já instaladas tenham mais do que neutralizado eventuais ganhos (fiscais e de geração de empregos) decorrentes da atração de novas empresas.

#### **4.4 GUERRA FISCAL DOS PORTOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL**

Uma das manifestações mais contundentes da guerra fiscal foi aquilo que ficou conhecido como “guerra dos portos”. Embora com variações regionais, a sistemática era semelhante. A entrada de mercadoria importada no país é um fato gerador de ICMS no estado onde ocorreu a entrada. Assim, por exemplo, se um bem é desembarcado no porto de Vitória, Espírito Santo, e imediatamente despachado para São Paulo, o Espírito Santo tem direito a receber à alíquota interestadual, no caso, 12%, ficando São Paulo com a diferença entre a alíquota cobrada sobre o bem (interna) e esses 12%.

Assim como no caso de atração de empresas, os estados concediam benefícios fiscais sobre esses 12% e, com isso, incentivavam os importadores a utilizar os portos locais para fazer a importação. Espírito Santo foi o estado precursor desse tipo de incentivo, ainda nos anos 1970. Na década de 1990, contudo, com a maior abertura da economia e consequente aumento das importações, vários estados passaram a adotar alguma forma de incentivo fiscal para atrair *tradings* importadoras.

Em 2012, com a publicação da Resolução do Senado Federal nº 13, que fixou em 4% a alíquota única de ICMS nas operações interestaduais para produtos importados a partir de janeiro de 2013, tentou-se por um fim à “guerra dos portos”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Embora o objetivo da Resolução era, de fato, reduzir drasticamente a guerra dos portos, há pendências relativas à regulamentação da matéria, como a definição de conteúdo

Este texto avaliou os impactos dos benefícios fiscais concedidos a importadores, analisando o caso de Santa Catarina. O Estado instituiu, em 2004, o Programa de Modernização e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social de Santa Catarina (Compex) que incentivou as atividades de importação. O programa foi bem sucedido em atingir seus objetivos: as importações do estado passaram de 2,2% do total brasileiro em 2004 para 6,6% em 2011, sem que houvesse qualquer aumento em seu PIB que justificasse tamanha alteração, e 49 *trading companies* (quase 80% do total de *tradings* no estado em 2011) passaram a operar no estado após 2004. Em outros aspectos, o programa não foi bem-sucedido. Em particular, o estado aumentou sua participação na arrecadação total de ICMS no país, porém esse aumento foi bastante inferior ao crescimento das importações no período. Ou seja, a “guerra dos portos” foi um instrumento limitado para elevação das receitas estaduais. Tampouco se observou alguma tendência de maior crescimento do PIB estadual.

A conclusão do artigo é que a “guerra dos portos” não foi um instrumento eficaz de desenvolvimento regional. Apesar de ganhos temporários em relação ao aumento das importações, esse componente da guerra fiscal não levou a aumentos satisfatórios do PIB e da arrecadação estadual e promoveu uma disputa federativa com consequências negativas para todos os estados.

---

nacional, e criação de obrigações acessórias que têm levado a ações judiciais e insegurança jurídica. Um pouco sobre esse debate pode ser visto em: <http://www.partnersales.com.br/artigo/977/reducao-da-aliquota-do-icms-fim-da-guerra-portos>.

#### **4.5 RESUMO**

Das avaliações analisadas, o que se depreende é que a guerra fiscal pode trazer algum benefício de curto prazo para o estado que a promove, mas esse benefício fica circunscrito ao setor específico que foi incentivado. De forma geral, há poucas evidências de benefícios sobre o PIB e a arrecadação estaduais e, certamente, em nível nacional, o impacto é nulo, ou mesmo negativo, em decorrência das distorções alocativas (e consequente perda de produtividade) e da deterioração do estado das contas públicas.

#### **5. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

As audiências públicas realizadas na CDR nos dias 13 de maio e 7 e 21 de outubro de 2015 destinaram-se a debater o PRS nº 1, de 2013, que visa à redução gradual das alíquotas interestaduais do ICMS. Durante as quatro audiências públicas, os representantes de diversas unidades da Federação e do Ministério da Fazenda concordaram com a importância de se reformar o ICMS, o que significa, principalmente, a convergência das alíquotas interestaduais para patamares menores que os atuais, a convalidação dos incentivos fiscais já concedidos à revelia da LCP nº 24, de 1975, e a criação de fundos de compensação de perdas e de desenvolvimento regional.

Deve-se ressaltar que outras duas condições iniciais para a reforma do ICMS já foram atendidas: a repartição do ICMS entre o Estado de origem e o de destino sobre operações de mercadorias e prestações de serviços destinadas ao consumidor final não contribuinte do ICMS (EC nº 87, de 2015); e a previsão legal de mudança dos indexadores das dívidas renegociadas ou celebradas ao amparo da Lei nº 9.496, de 1997, e das

Medidas Provisórias (MPV) n<sup>os</sup> 2.185-35 e 2.192-70, ambas de 2001, promovidas pela LCP n<sup>o</sup> 148, de 2014. Na prática, a troca dos indexadores ocorrerá até 31 de janeiro de 2016, segundo a redação dada pela LCP n<sup>o</sup> 151, de 2015.

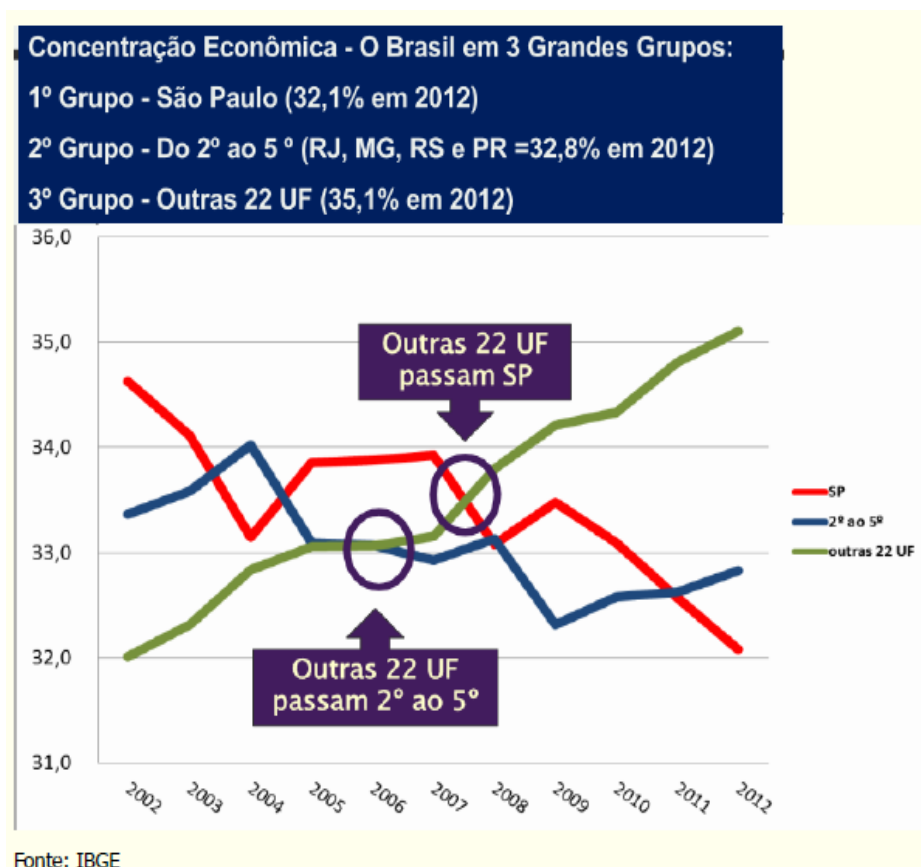
Conforme ressaltado pelos representantes de diversos Estados, a guerra fiscal observada no último quarto de século deveu-se também à omissão da União em cumprir efetivamente dispositivos da Constituição que preveem a redução das desigualdades regionais e a execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico (respectivamente, art. 3, III, e art. 21, IX, todos da CF). Com o espaço não ocupado pela União, as unidades da Federação menos dinâmicas economicamente, em atendimento à legítima demanda das populações locais por melhores empregos e qualidade de vida, optaram por conceder diversos incentivos para atrair novos investimentos produtivos.

Mesmo que contrários à norma que regula a matéria, conforme vários representantes estaduais comentaram, essa concessão de incentivos fiscais relacionados ao ICMS contribuiu para a desconcentração industrial e econômica nos últimos anos, o que promoveu a integração das cadeias produtivas locais e a geração de empregos com maior conteúdo tecnológico e, portanto, maiores salários ao trabalhador local. Inclusive, a competição tributária entre os entes subnacionais é praticada em diversos países como os Estados Unidos, o Canadá e a China.

Os dados apresentados na figura a seguir mostram as participações no produto interno bruto (PIB) do Estado de São Paulo, do grupo composto da segunda a quinta maiores economias estaduais e do grupo

das outras 22 unidades da Federação, no período entre 2002 e 2012. Nota-se que a participação de São Paulo caiu de 34,5% em 2002 para 32% em 2012, enquanto a participação das 22 menores economias estaduais em tamanho de PIB saltou de 32% para 35% no mesmo período, ultrapassando a participação conjunta das economias dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul em 2006 e a participação de São Paulo em meados de 2007.

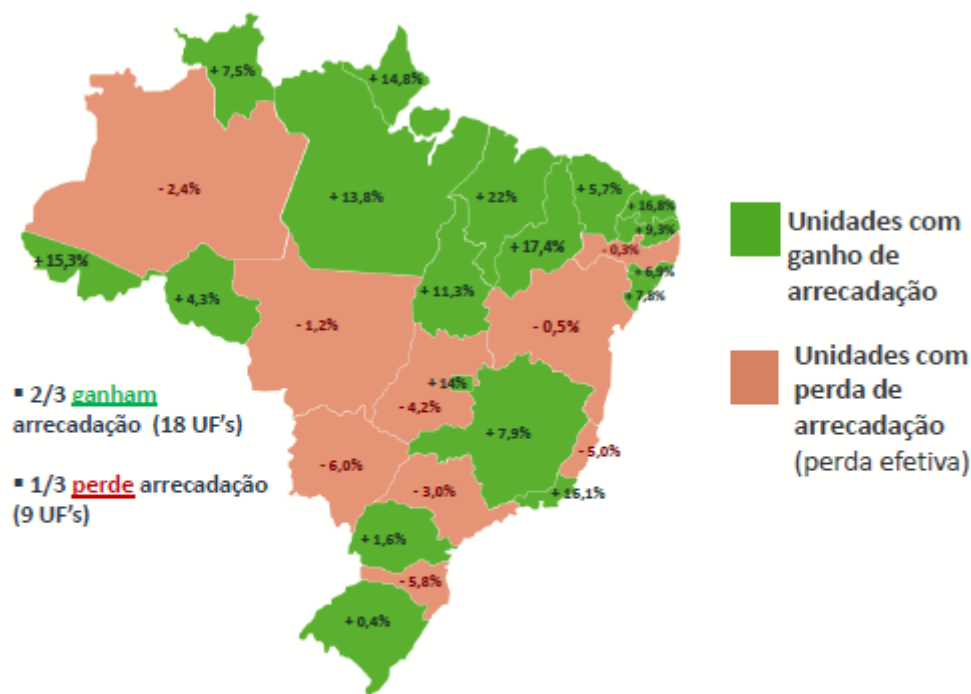
**Figura 1 – PIB das Unidades da Federação**



O Presidente da COTEPE/ICMS, Sr. Marcelo Mello, informou sobre a existência de um grupo de trabalho (GT 44) responsável pelo cálculo dos ganhos ou perdas efetivas de arrecadação dos Estados e do Distrito Federal em 2011, 2012 e 2013, após o processo de convergência das

alíquotas interestaduais do ICMS, com base nas transações informadas pelas notas fiscais eletrônicas. Esses cálculos consideram os benefícios concedidos sem o consentimento do Confaz, notadamente os créditos presumidos, o que implica valores de perdas menores que as divulgadas por algumas Secretarias de Fazenda. Particularmente, as perdas ou ganhos com os dados de 2013 constam da figura a seguir, extraído da apresentação do Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, em 31 de março de 2015, durante audiência pública da CAE, a qual tratou das diretrizes e perspectivas do Ministério da Fazenda para o ano de 2015, sendo a guerra fiscal apenas uma das questões brevemente discutidas.

**Figura2 – Distribuição das Perdas x Ganhos Efetivos de Arrecadação em Relação ao Total do ICMS Arrecadado, a Valores de 2013**



\* Baseado na proposta do Convênio 70 Confaz - Números preliminares de estimativa realizada a partir de dados da RFB, ainda a serem ratificados pelo CONFAZ  
 Fonte: RBF/MF e CONFAZ  
 Elaboração e cálculos: SE/MF



Também houve discussão sobre o fim da exigência de unanimidade entre os membros do Confaz para a concessão de benefícios fiscais. O Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo se posicionou contrariamente à proposta, com a justificativa de que essa exigência não é exclusiva do Brasil, sendo regra também na União Europeia, e se trata de uma regra tradicional nas federações, mormente nas democracias modernas, para evitar a ditadura da maioria. Por outro lado, a Senadora Simone Tebet não concorda com a citada exigência por motivo oposto, qual seja, a vontade da maioria deve prevalecer na democracia. O Secretário da Fazenda do Estado do Ceará acrescenta ainda que a existência de quórum mínimo de um terço por cada Região Geográfica para a convalidação dos incentivos fiscais, de acordo com o PLS nº 130, de 2014, é outro complicador adicional, visto que, por exemplo, a aprovação de proposta de emenda à constituição exige quórum de três quintos dos membros das Casas Legislativas, sem distinção de lugar de origem dos votos.

Além disso, o Secretário de Fazenda do Estado do Ceará defendeu a importância da concessão de incentivos relativos aos tributos federais para a promoção do desenvolvimento regional. Já o Senador Ronaldo Caiado questionou a concessão de incentivos fiscais e financeiros, por meio da redução das alíquotas do imposto sobre produtos industrializados para produtos específicos e da concessão de operações de crédito subsidiadas pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, que beneficiam em grande parte as atividades produtivas das Regiões do Sul e Sudeste. Por sua vez, o Presidente da ADIAL BRASIL reconheceu o papel dos governadores em promover o desenvolvimento regional por meio dos incentivos fiscais do ICMS sem transferir o peso da concessão desses

incentivos aos consumidores através de alíquotas mais altas para outros produtos.

## **6. ANÁLISE DA SOLUÇÃO**

A solução da guerra fiscal, nos termos acordados pelo Convênio Confaz nº 70, de 2014, ainda depende basicamente de duas ações do Senado Federal: a redução das alíquotas interestaduais do ICMS e a instituição dos fundos de desenvolvimento regional e de compensação de perdas. Vale lembrar que a eventual necessidade de redução do quórum de deliberação do Confaz para a convalidação dos incentivos fiscais já foi devidamente atendida pelo Senado Federal por meio da aprovação do PLS nº 130, de 2014, encaminhado à Câmara dos Deputados, onde tramita como PLP nº 54, de 2015.

Adicionalmente, apesar de não constar do Convênio nº 70, haverá a breve exposição das proposições que tratam da atualização da LCP nº 24, de 1975, principalmente quanto à mudança do quórum para a concessão de novos incentivos fiscais, devido à discussão apresentada sobre o tema nas audiências públicas. A PEC nº 41, de 2014, a seu tempo, buscou tratar a redução das alíquotas interestaduais do ICMS e dos mecanismos de compensação das perdas e de desenvolvimento regional, porém ela não informa, em sua maior parte, quais dispositivos constitucionais são alterados e suprime indevidamente a competência privativa do Senado Federal de legislar sobre as alíquotas interestaduais, o que é inconstitucional.

## **6.1 REDUÇÃO DAS ALÍQUOTAS INTERESTADUAIS DO ICMS**

O PRS n° 1, de 2013, inicialmente previa a redução da alíquota interestadual do ICMS nas operações e prestações realizadas nas Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte e o Estado do Espírito Santo, com destino às Regiões Sul e Sudeste, de 12% para 4% em oito anos, a iniciar em 1° de janeiro de 2015, observando a redução de 1 ponto percentual ao ano. As operações com mercadorias e prestações de serviços em sentido contrário sofreriam a redução da alíquota interestadual de 7% para 4% em três anos, com início também em 1° de janeiro de 2014 e redução de 1 ponto percentual ao ano.

Por sua vez, as operações e prestações entre estados das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, inclusive o Estado do Espírito Santo, ou entre estados das Regiões Sul e Sudeste, denominadas como regra geral, previam a redução da alíquota dos atuais 12% para 4% em três etapas: redução para 9% em 1° de janeiro de 2014, para 6% em 1° de janeiro de 2015 e 4% em 1° de janeiro de 2016.

Adicionalmente, as operações e prestações interestaduais com origem na Zona Franca de Manaus e as operações interestaduais com gás natural manteriam a alíquota atual de 12%. Já as operações interestaduais realizadas com bens e mercadorias importadas do exterior continuariam disciplinadas pela RSF n° 13, de 2012, que encerrou a guerra dos portos. Durante a tramitação da matéria na CAE, o PRS sofreu diversos aperfeiçoamentos.

Houve a previsão de que a alíquota nas operações e prestações interestaduais, com bens produzidos de acordo com o processo produtivo básico e com produtos agropecuários, das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, incluindo o Estado do Espírito Santo, destinadas às Regiões Sul e Sudeste cairá de 12% para 7%, com redução de 1% ao ano. Além disso, houve a previsão de redução da alíquota interestadual nas operações com gás natural enviado das Regiões Sul e Sudeste para as outras regiões, inclusive o Estado do Espírito Santo, de 12% para 7%, com a manutenção da alíquota do gás natural em 12% nas demais operações.

Também houve a expansão do tratamento da Zona Franca de Manaus às Área de Livre Comércio de Boa Vista (RR), Bonfim (RR), Guajará-Mirim (RO), Macapá/Santana (AP), Brasília (AC), Epitaciolândia (AC), Cruzeiro do Sul (AC) e Tabatinga (AM). O texto aprovado na CAE, sob relatoria do Senador Delcídio do Amaral, em 2013, além disso, excepcionalizou as prestações interestaduais de serviço de transporte aéreo de passageiro, carga e mala postal das regras do PRS nº 1, de 2013. Já a alíquota das demais operações e prestações das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, inclusive o Estado do Espírito Santo, para as Regiões Sul e Sudeste, bem como a alíquota das operações e prestações da regra geral já exposta, cairão de 12% para 4%, com diminuição gradual de 1% anualmente.

O maior consenso obtido entre os Estados e o Distrito Federal sobre a redução das alíquotas interestaduais resultou no texto do Convênio ICMS nº 70, de 2014, o qual possui algumas alíquotas diferentes em relação ao texto da CAE. As alíquotas do Convênio nº 70 foram incorporadas ao Substitutivo do Relator Senador Wellington Fagundes em seu parecer sobre

o PRS nº 1, de 2013, na CDR. Esse Substitutivo vincula a produção de efeitos do PRS à instituição, por Emenda Constitucional, dos fundos de desenvolvimento regional e de auxílio financeiro e à celebração de convênio de convalidação dos benefícios concedidos contrariamente às disposições da LCP nº 24, de 1975. A figura abaixo sintetiza as alíquotas interestaduais do ICMS constantes dos Substitutivos da CDR (coluna da esquerda) e da CAE (coluna da direita).

**Figura3 – Alíquotas do Convênio ICMS nº 70, de 2014, e do PRS nº 1, de 2013**

SUL/SUDESTE		
TIPO	Convênio ICMS 70/14	Resolução 01/13
Todos os produtos	4%	4%
NORTE/NORDESTE/CENTRO OESTE/ES		
TIPO		
Agropecuários, produtos Industrializados conforme PPB e correspondentes prestações de serviços de transporte para SU/SE	7%	7%
Demais produtos e operações	4%	4%
ZONA FRANCA DE MANAUS		
TIPO		
Produtos conforme PPB do Decreto Lei 288/1967	10%	12%
Bens de Informática	7%	12%
Remessas somente para Áreas de Livre Comércio	4%	4%
ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO (AC, AP, RO e RR)		
TIPO		
Produtos conforme PPB do Decreto Lei 288/1967	7%	12%
Demais produtos e operações	4%	4%
GÁS NATURAL OU IMPORTADO		
TIPO		
SU/SE PARA NO/NE/CO/ES	4%	7%
Demais situações	10%	12%

Fonte: Confaz.

A ideia por trás da redução das alíquotas interestaduais é diminuir o potencial de atratividade que os incentivos fiscais com base na redução efetiva da alíquota interestadual possam ter sobre a alocação produtiva, pois com o PRS nº 1, de 2013, o diferencial das alíquotas gerais

entre as Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, incluindo o Estado do Espírito Santo, e as Regiões Sul e Sudeste passa de 5% (12% - 7%) para 3% (7% - 4%). Com isso, o ICMS tornar-se-á cada vez mais um imposto cuja distribuição da arrecadação beneficia o Estado de destino das mercadorias ou serviços.

Idealmente, a manutenção das alíquotas interestaduais deveria ser 0%, porém, como é mais fácil arrecadar o ICMS incidente sobre as mercadorias diretamente nas indústrias produtoras do que nos inúmeros estabelecimentos comerciais, torna-se necessário remunerar o Estado de origem a fim de incentivar a efetiva fiscalização tributária, de forma a reduzir a sonegação. Além do mais, a existência de atividades diretamente vinculadas à determinada região geográfica justifica a manutenção de alíquotas interestaduais positivas para as unidades da Federação menos dinâmicas, como instrumento de promoção do desenvolvimento regional.

## **6.2 CRIAÇÃO DOS FUNDOS**

A MPV nº 599, de 2012, instituiu o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) e a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios. O FDR tinha por objetivo a execução de projetos de investimentos e disponibilizava durante vinte anos duas fontes de recursos aos Estados e Distrito Federal, a fundo perdido e reembolsáveis. Esses recursos somavam R\$ 296 bilhões, repartidos à razão de 25% a fundo perdido e 75% reembolsáveis. Posteriormente, o Convênio ICMS nº 70, de 2014, exigiu que os recursos do fundo entregues às unidades da Federação e os disponibilizados ao agente operador do fundo fossem igualmente

repartidos, o que garantiria a entrega anual de R\$ 8 bilhões aos Estados e Distrito Federal para custeio de seus programas de investimento.

Já a prestação de auxílio financeiro destinava-se a compensar as perdas de arrecadação das unidades da Federação, decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais sujeitas ao ICMS. Os valores do auxílio seriam devidos por vinte anos e limitados à cobertura de perdas de, no máximo, R\$ 8 bilhões ao ano. Por sua vez, o Convênio ICMS nº 70, de 2014, prevê valores diferentes para a prestação do auxílio financeiro, sendo, no mínimo, R\$ 3 bilhões no primeiro ano de convergência, R\$ 5 bilhões no segundo, R\$ 7 bilhões no terceiro, R\$ 8 bilhões no quarto, R\$ 9 bilhões no quinto, R\$ 11 bilhões no sexto e R\$ 12 bilhões nos outros catorze anos restantes.

Como a MPV nº 599, de 2012, caducou, em 2013, o Senador Paulo Bauer apresentou o PLS nº 106, o qual inicialmente buscava incorporar as ideias da citada MPV sobre a prestação do auxílio financeiro à Lei Kandir. O Substitutivo da matéria apresentado pelo Relator Armando Monteiro na CAE institucionalizou a prestação de auxílio financeiro por meio de fundo. Esse fundo é denominado Fundo de Compensação de Receitas (FCR). Adicionalmente, houve a previsão de instituição do FDR com recursos a fundo perdido de R\$ 106 bilhões e reembolsáveis de R\$ 190 bilhões, o que garantiria a entrega de recursos aos Estados e Distrito Federal sem reembolso da ordem de 35,8% do total.

Tanto a MPV nº 599, de 2013, como a versão inicial e o Substitutivo do PLS nº 106, de 2013, não incluíram qualquer tipo de compensação às perdas de arrecadação decorrentes da RSF nº 13, de 2012,

contrariamente ao disposto no Convênio ICMS nº 70, de 2014, já que, segundo o relatório do Senador Armando Monteiro aprovado na CAE: *não há como compensar os Estados que auferiam vantagens com a “guerra dos portos”, pois não há um ganho extra que possa retribuir as eventuais perdas. De um lado, a eliminação de perdas para o País não gerou um excedente de ganho, e, de outro lado, o ganho obtido por uns poucos Estados equivalia a perdas para o País. Disso resulta que a eliminação dessas perdas não gera excedente e, sim, um simples retorno à situação anterior, em que a agregação de valor se dava em território nacional, pois não era estimulada a se transferir para o Exterior.*

Em 2015, o governo federal publicou a MPV nº 683, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura (FDRI) e o Fundo de Auxílio à Convergência das Alíquotas do ICMS (FAC-ICMS). Como as unidades da Federação exigem a previsão constitucional para a criação desses fundos e os valores correspondentes ficaram aquém das expectativas, a MPV nº 683 também caducou. O FAC-ICMS previa a compensação financeira aos entes que sofreram perda de arrecadação decorrente do processo de convergência das alíquotas interestaduais do ICMS no valor de até R\$ 1 bilhão ao ano para todos os entes, durante oito anos. Praticamente esse fundo receberia parcela dos recursos da multa de regularização cambial tributária relativa a ativos mantidos no exterior ou internalizados. Já o FDRI receberia os recursos residuais dessas multas e vigeria até a extinção dos seus recursos. Tampouco contaria com recursos de financiamentos reembolsáveis.



Em que pese a situação fiscal adversa da União, com a apresentação de déficit primário em 2014 e provável agravamento desse resultado negativo em 2015, a solução permanente da guerra fiscal depende primeiramente da previsão constitucional de instituição dos fundos de desenvolvimento regional e de compensação das perdas, acompanhada de medida legislativa que os regule a contento. Assim, é necessário assegurar fontes de recursos, prazos de duração e valores razoáveis para que os fundos cumpram os seus fins, bem como garantir o não contingenciamento dos recursos a serem transferidos por eles. Sem isso, dificilmente a redistribuição da arrecadação do ICMS entre as unidades da Federação ocorrerá de modo legal e ordenada.

### **6.3 ATUALIZAÇÃO DA LCP Nº 24, DE 1975**

O PLS nº 170 e o PLS nº 375, ambos de 2012, de natureza Complementar, disciplinam a forma de deliberação da concessão e revogação das isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao ICMS. As referidas proposições legislativas discriminam os tipos de incentivos fiscais, eliminam a etapa de ratificação dos convênios acordados nas reuniões do Confaz e diminuem o quórum de aprovação das concessões e revogações para três quintos das unidades da Federação, sendo necessária a concordância de, pelo menos, uma unidade da Federação de cada região do País. Adicionalmente, tratam da convalidação dos benefícios vigentes. Por revogarem expressamente a LCP nº 24, de 1975, as proposições em comento tornam inaplicável o consenso já obtido no PLS nº 130, de 2014 – Complementar.

O PLS nº 40, de 2014 – Complementar, disciplina, entre outros assuntos, novas formas de concessão de incentivos fiscais e financeiros relacionados ao ICMS. Basicamente, a permissão para concessão desses incentivos dependerá da participação estadual no PIB nominal nacional. A proposição trata ainda do quórum de deliberação das concessões e revogações dos incentivos fiscais, que passará a depender de decisão de maioria absoluta dos Estados e do Distrito Federal, com a supressão da etapa de ratificação dos convênios firmados no Confaz. Existe também a convalidação automática dos benefícios fiscais concedidos ao largo do Confaz, sem necessidade de convênio, o que contraria o mandamento constitucional de deliberação conjunta das unidades da Federação sobre a matéria. Com isso, o PLS nº 130, de 2014 – Complementar, tornar-se-ia inócuo.

Já o PLS nº 724, de 2015 – Complementar,<sup>18</sup> altera os quóruns de deliberação no Confaz e de ratificação posterior dos convênios, que passam a ser iguais a, no mínimo, dois terços das unidades da Federação e, pelo menos, uma unidade da Federação por região geográfica, tanto para a aprovação como para a ratificação. Além disso, essa proposição atualiza os tipos de incentivos e as penalidades impostas aos entes que descumprem a LCP nº 24, de 1975.

---

<sup>18</sup> Tramita na Câmara dos Deputados o PLP nº 85, de 2011, que trata de assuntos similares ao PLS nº 724, de 2015 – Complementar. O quórum do referido PLP para aprovação e ratificação dos convênios é maioria absoluta dos Estados e do Distrito Federal. Também tramita na Câmara dos Deputados o PLP nº 18, de 2015, que busca aplicar as punições da LCP nº 24, de 1975, para os fatos geradores seguintes à publicação da lei responsável pela convalidação dos incentivos irregularmente concedidos.

Por sua vez, o PLS nº 407, de 2015 – Complementar, apenas atualiza o quórum de deliberação para aprovação e revogação dos convênios no Confaz, que passam a ser, respectivamente, de, no mínimo, dois terços e três quintos das unidades da Federação. Essa proposição não altera o quórum de ratificação, que permanece como a unanimidade dos Estados e do Distrito Federal para a concessão de novos incentivos. Nas duas últimas proposições, as regras de convalidação dos incentivos e benefícios fiscais do PLS nº 130, de 2014 – Complementar, não são tratadas nem prejudicadas pela revogação da LCP nº 24, de 1975.

## **7. RECOMENDAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, recomendo o seguinte:

1. que o Senado Federal envie esforços junto ao Poder Executivo federal, para que sejam encaminhadas celereamente ao Congresso Nacional, primeiramente, Proposta de Emenda à Constituição e, posteriormente, Medida Provisória que tratem da instituição dos fundos de compensação de perdas de arrecadação e de desenvolvimento regional, nos termos do Convênio ICMS nº 70, de 2014, do Confaz;
2. que o Senado Federal envie esforços junto à Câmara dos Deputados, para que essa eminente Casa Legislativa priorize a aprovação do PLP nº 54, de 2015, oriundo da aprovação do PLS nº 130, de 2014 – Complementar, nesta Casa; e
3. que o Senado Federal priorize a aprovação do PRS nº 1, de 2013, com redação mais próxima possível ao Convênio ICMS nº 70, de 2014, do Confaz.

Esse é o relatório que ofereço à disposição dos meus ilustres Pares da Comissão de Assuntos Econômicos.

Sala da Comissão, 16 de fevereiro de 2016.

Senador Raimundo Lira, Presidente em exercício

Senador Lindbergh Farias, Relator

**ANEXO**  
**PROPOSIÇÕES TRAMITANDO**

---

**PEC 41/2014**

Ementa: Fixa as alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações e prestações interestaduais, institui compensação financeira para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cria o Fundo de Desenvolvimento Regional – FDR, com a finalidade de financiar a execução de projetos de investimento com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local, altera o inciso IV e revoga o inciso V do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

Autor: Senador Walter Pinheiro e outros.

---

**PRS 1/2013**

Ementa: Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, nas operações e prestações interestaduais.

Autor: Presidente da República.

---

**PLS 106/2013 - Complementar**

Ementa: Altera a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o ICMS, para disciplinar a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas resultantes de redução da alíquota interestadual incidente nas operações interestaduais com bens, mercadorias e serviços, conforme decisão do Senado Federal no exercício da atribuição prevista no art. 155, § 2º, IV, da Constituição Federal, e dá outras providências.

Autor: Senador Paulo Bauer.

---

**PLS 170/2012 - Complementar**

Ementa: Regula a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação serão concedidos e revogados, conforme disposto nos artigos 150, §6º e 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.

Autor: Senador Ricardo Ferraço.

---

### **PLS 375/2012 - Complementar**

Ementa: Regula a alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, para dispor sobre a concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativamente ao imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Autor: Senador Walter Pinheiro.

---

### **PLS 40/2014 - Complementar**

Ementa: Estabelece normas para a concessão de incentivos fiscais e fiscal-financeiros e de benefícios fiscais no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para aplicação nos Programas de Desenvolvimento Regional.

Autor: Senador Jorge Afonso Argello.

---

### **PLS 407/2015-Complementar**

Ementa: Altera a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, no que dispõe sobre os quóruns para concessão e revogação de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.

Autor: Senador Hélio José.

---

### **PLS 724/2015 - Complementar**

Ementa: Altera a Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, para regular a forma de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais relacionados ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, em atendimento ao disposto no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea g, da Constituição Federal.

Autora: Senadora Simone Tebet.

---