

Minuta

PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 599, de 27 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, institui o Fundo de Desenvolvimento Regional e dá outras providências.

RELATOR: Senador WALTER PINHEIRO

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão Mista, para fins do previsto no art. 62, § 9º, da Constituição Federal, a Medida Provisória (MPV) nº 599, de 27 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, institui o Fundo de Desenvolvimento Regional e dá outras providências.

A MPV nº 599, de 2012, com 24 artigos, contempla a compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios que perderem arrecadação por conta da redução da alíquota interestadual do ICMS (arts. 1º a 8º e Anexo I). A MPV também cria o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) para substituir o uso da alíquota interestadual do ICMS

como instrumento de desenvolvimento regional (arts. 9º a 23 e Anexos II e III). O 24º artigo dispõe sobre a vigência da MPV.

A compensação e a criação do Fundo estão condicionadas à aprovação de Projeto de Resolução que reduza a alíquota interestadual do ICMS. Ao mesmo tempo em que enviou a MPV ao Congresso Nacional, o Poder Executivo Federal enviou também o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 1, de 2013, contendo cronograma de redução gradual da alíquota interestadual para 4%, com as exceções lá especificadas. O texto do PRS é exatamente o mesmo reproduzido nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 8º da MPV. Ocorre que o Senado Federal aprovou Substitutivo ao PRS com modificações, razão pela qual o texto da MPV terá que ser adaptado, como se verá.

A MPV estabelece que a compensação pelas perdas de arrecadação, decorrentes da redução da alíquota interestadual do ICMS, será feita por meio de auxílio financeiro prestado pela União aos Estados (art. 1º). As regras que regem o auxílio estão detalhadas nos arts. 2º a 8º. Entre as regras estão as seguintes: a) o auxílio será concedido aos Estados, apenas na medida da perda de receita efetivamente constatada (*caput* do art. 2º); b) vigorará por vinte anos, com natureza de despesa obrigatória (§ 1º do art. 2º); c) estará limitado a R\$ 8 bilhões ao ano para o conjunto dos Estados, incluindo a cota-parte destinada aos Municípios (§ 6º do art. 3º); d) a União entregará diretamente aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento do que couber a cada Estado, com base nas regras de rateio do ICMS do respectivo Estado (art. 5º).

As compensações obedecerão ao seguinte procedimento: as transferências feitas no ano “T” serão apuradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil em junho de “T-1”, com base nas notas fiscais eletrônicas emitidas ao longo de “T-2” (inc. II do art. 2º). O montante será transferido em doze parcelas mensais e iguais, corrigidas pela variação média do PIB no quadriênio “T-5” a “T-2” (inc. III do art. 2º). O uso do quadriênio parece pretender evitar as oscilações anuais da economia. Como o PIB definitivo de “T-2” ainda não estará disponível em junho de “T-1”, ano da apuração, os efeitos sobre as transferências da diferença entre a estimativa e o valor efetivo do PIB de “T-2” serão corrigidos no exercício “T+1” (§ 3º do art. 2º).

A variável mais importante a ser utilizada no cálculo das perdas e, conseqüentemente, da compensação, é a balança interestadual de operações e prestações destinadas a contribuintes do ICMS de cada Estado (inc. I do art. 2º). Incumbirá ao Ministério da Fazenda divulgar anualmente

os resultados da balança interestadual apurada, bem como os valores a serem transferidos a cada Unidade Federada no exercício subsequente (art. 4º).

Além da balança interestadual, o cálculo do auxílio levará em conta a concessão de incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros relacionados direta ou indiretamente ao ICMS. As perdas de arrecadação de um determinado Estado decorrentes dos benefícios por ele concedidos não serão compensadas (inciso I do art. 3º). A não disponibilização de informações em relação a esses benefícios resultará em suspensão ou redução do auxílio ao Estado inadimplente (§§ 1º a 3º do art. 3º).

A MPV autoriza a União a adotar metodologia simplificada de apuração dos valores a serem transferidos, considerando-se a balança interestadual apurada e as informações disponíveis acerca dos incentivos e benefícios fiscais ou financeiros concedidos (§ 5º do art. 3º).

Também não serão compensadas as perdas de arrecadação de ICMS decorrentes da alteração de critérios constitucionais de tributação das operações e prestações interestaduais destinadas a não contribuintes do imposto (inciso II do art. 3º), o que parece antecipar as atuais discussões sobre a tributação do comércio não presencial; bem como as perdas derivadas da redução para 4% da alíquota incidente nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, de que trata a Resolução do Senado nº 13, de 2012 (inciso III do art. 3º).

Outro fator que poderá afetar os valores transferidos é a dedução dos encargos vencidos e não pagos das dívidas da respectiva Unidade Federada junto à União e sua administração indireta, inclusive a dívida garantida (art. 6º). Após a dedução correspondente aos encargos vencidos, a União fará o depósito em moeda corrente na conta bancária do Estado e do Município (art. 7º).

O auxílio financeiro ficará condicionado à apresentação de relação com a identificação dos atos relativos a incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros não submetidos à apreciação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), conforme o inciso I do art. 8º. Esses atos deverão ser registrados e depositados junto à Secretaria Executiva do Confaz (§ 1º do art. 8º). Ademais, será necessária a celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, até o final de 2013, disciplinando os efeitos desses incentivos e benefícios e dos créditos tributários a eles relativos (inciso II do art. 8º). Após o convênio, ficará vedado o auxílio

caso constatada a concessão, prorrogação ou manutenção de incentivo ou benefício fiscal ou financeiro em desacordo com a legislação (§ 2º do art. 8º).

Por fim, conforme visto, os §§ 3º, 4º e 5º do art. 8º, estabelecem o cronograma de redução da alíquota interestadual de ICMS e as exceções previstas, reproduzindo literalmente o conteúdo do PRS nº 1, de 2013, na versão enviada pelo Poder Executivo Federal. Tanto a compensação como o Fundo de Desenvolvimento Regional estão condicionados à aprovação desse PRS.

Atualmente, por força da Resolução do Senado nº 22, de 1989, as alíquotas estão fixadas em 12%, como regra geral. Existem exceções, em especial as transações originadas das regiões Sul e Sudeste destinadas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Espírito Santo, que sofrem incidência de 7%. A MPV (incs. I, II e III do § 3º do art. 8º) e o PRS nº 1, de 2013, na sua versão original, detalham o cronograma de redução das alíquotas dos atuais 12% e 7% para 4%, ainda que com distintos cronogramas, conforme a região de origem e de destino da transação interestadual.

Há ainda três ressalvas à redução da alíquota interestadual do ICMS para 4% (§§ 4º e 5º do art. 8º): 1) as operações e prestações originadas da Zona Franca de Manaus permanecerão com alíquota de 12%; 2) as operações interestaduais com gás natural também permanecerão taxadas em 12%; e 3) as operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior continuarão regidas pela já citada Resolução do Senado nº 13, de 2012.

Os arts. 9º a 23 tratam da criação do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) e do repasse de recursos aos Estados e ao Distrito Federal.

O art. 9º da MPV prevê a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR). De acordo com o art. 10, o FDR terá como agente operador instituição financeira oficial federal definida em ato do Poder Executivo. Os recursos, definidos no art. 11, virão principalmente de dotações orçamentárias consignadas nas leis orçamentárias. De acordo com o Anexo I da MPV, renumerado para Anexo II no Projeto de Lei de Conversão (PLV) em função da introdução do Anexo I, os aportes de recursos totalizarão R\$ 222 bilhões, distribuídos ao longo de 20 anos, por meio de empréstimos da União ao FDR com remuneração compatível ao da

Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) (art. 14). O art. 13 estabelece que “o montante dos recursos do FDR a serem disponibilizados ao agente operador, ali contida a respectiva dotação orçamentária e a emissão de títulos de que trata o art. 14, estarão limitados aos valores dispostos no Anexo I a esta Medida Provisória” (R\$ 222 bilhões, segundo a redação original da MPV, lembrando que o Anexo I será renumerado para Anexo II no PLV que será apresentado).

Já o art. 12 estabelece que “os riscos resultantes das operações realizadas com recursos do FDR serão suportados integralmente pelo agente operador, na forma que dispuser o Conselho Monetário Nacional”.

A distribuição dos recursos do FDR entre os Estados está definida no art. 15 da MPV. A participação de cada Estado variará inversamente ao seu PIB *per capita*. O art. 16 da MPV estabelece que o Ministério da Fazenda será o responsável por calcular os coeficientes para a distribuição dos recursos, a partir da divulgação dos indicadores pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De acordo com o art. 17, as condições financeiras dos empréstimos com recursos do FDR serão reguladas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

O art. 18 da MPV institui o Comitê Gestor do FDR (CGFDR), vinculado ao Ministério da Fazenda, cuja principal função será articular os Comitês de Planejamento e Investimento estaduais e avaliar os investimentos feitos. A composição e o funcionamento do CGFDR serão definidos em Ato do Poder Executivo, conforme o art. 19 da MPV.

Prevê-se no art. 20 a transferência aos Estados e ao Distrito Federal de R\$ 74 bilhões, ao longo de vinte anos (Anexo II do texto original, renumerado para Anexo III no PLV que será apresentado), com o objetivo “de custear programas dos governos estaduais destinados a incentivar investimentos com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local”. Os critérios para distribuição desses recursos são os mesmos estabelecidos no art. 15 da MPV.

De acordo com o art. 21 da MPV, será vedada a disponibilização dos recursos do FDR e dos recursos de que trata o art. 20 aos Estados que concederem, prorrogarem ou mantiverem benefícios fiscais ilegais. O art. 22 da MPV estabelece que os Estados e o Distrito Federal deverão demonstrar a efetiva utilização dos recursos de que trata o art. 20, de acordo com as diretrizes previstas na MPV. O art. 23 estabelece que os arts. 9º a 22 gerarão efeitos somente a partir da data de vigência da

Resolução do Senado Federal proveniente do Projeto de Resolução do Senado nº 1, de 2013.

O art. 24 contém a cláusula de vigência.

Nesta Comissão, no prazo regimental, foram apresentadas 218 emendas à MPV nº 599, de 2012. Na Comissão de Assuntos Econômicos e na Comissão Mista foram realizadas várias audiências públicas, com a presença de especialistas, Secretários de Fazenda e Governadores, com vistas a instruir a matéria. Foi publicado no Diário do Senado Federal do dia 22 de março, o Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 14, de 2013, que prorrogou por mais sessenta dias a vigência da MPV.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal, emitir parecer sobre a MPV nº 599, de 2012, antes de sua apreciação, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Para isso, primeiro serão analisados a admissibilidade, a juridicidade e o impacto orçamentário e financeiro da MPV. A seguir será tratado o mérito das medidas propostas. Por último, serão analisadas as 218 emendas apresentadas.

II.1 - Da Admissibilidade, Constitucionalidade, Juridicidade e Impacto Orçamentário-Financeiro da MPV nº 599, de 2012.

De acordo com o art. 5º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002, a Comissão Mista deve se pronunciar sobre: (i) a constitucionalidade da MPV, inclusive quanto ao atendimento aos pressupostos de relevância e urgência; (ii) a adequação financeira e orçamentária da medida; (iii) o atendimento da exigência do § 1º do art. 2º daquela Resolução, segundo o qual o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, no dia da publicação da MPV no Diário Oficial da União, seu texto, acompanhado da respectiva Mensagem e Exposição de Motivos; e (iv) o mérito da MPV.

Quanto aos aspectos de ordem constitucional, nada há que impeça a regular tramitação da MPV, pois a matéria tratada é de competência da União, portanto passível de iniciativa da Presidente da República, e não incorreu em quaisquer das limitações formais e materiais previstas no art. 62 da Constituição Federal.

Ademais, a matéria em exame não figura entre aquelas cujo tratamento via medida provisória é interditado, nos termos do art. 62, § 1º, da Carta Magna.

Registre-se que a Proposição cumpriu a exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que assim determina:

§ 1º No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato.

Em atenção à norma, a MPV foi publicada no Diário Oficial da União, em 28 de dezembro de 2012, e encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 615, de 2012, acompanhada ainda da exposição de motivos.

Em relação à técnica legislativa, a MPV trata de dois temas conexos, relacionados à mudança das alíquotas interestaduais do ICMS: a compensação aos entes da Federação pelas perdas de receita decorrentes da mudança e a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) para substituir as alíquotas como instrumento de política de desenvolvimento regional. Assim, apesar da presença de dois temas bem demarcados, não há desrespeito ao disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

O *caput* do art. 62 da Constituição Federal estabelece que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. Não restam dúvidas sobre a relevância da matéria. A chamada “guerra fiscal” gera importantes distorções, como se verá adiante. No que concerne à urgência, deve-se considerar que os benefícios fiscais concedidos sem a anuência unânime do CONFAZ foram considerados inconstitucionais pelo STF. Há, inclusive, o risco de que os recursos recebidos por meio desses incentivos tenham que ser ressarcidos aos cofres estaduais. Em ocorrendo essa hipótese, as empresas ficariam em uma situação difícil, podendo chegar à falência. Isso gera enorme insegurança jurídica às empresas e, em consequência, aos seus trabalhadores.

Em obediência ao disposto no art. 19 da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF) elaborou, em 17 de

janeiro de 2013, Nota Técnica sobre a adequação financeira e orçamentária da MPV nº 599, de 2012. Essa Nota, após análise dos dispositivos da MPV, concluiu o seguinte:

“Quanto ao cumprimento do art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Anexos I e II da MPV nº 599, de 2012, trazem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro de 2014 a 2033, o que atende ao dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Assim, a MPV nº 599, de 2012, não apresenta problemas de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. Dessa forma, as disposições da norma encontram-se de acordo com a legislação que rege o controle das finanças públicas, em especial com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

II.2 - Do Mérito.

Esta análise será dividida em três partes. Na primeira, será tratada a compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios em função das perdas de receitas decorrentes da mudança das alíquotas do ICMS. Na segunda parte, serão analisados os dispositivos que tratam da criação do Fundo de Desenvolvimento Regional. Por fim, na terceira parte, o foco são as emendas.

Antes disso, no entanto, convém discorrer sobre a conjuntura e o diagnóstico que deu origem às propostas contidas na MPV nº 599, de 2012.

A presente MPV, assim como o PRS nº 1, de 2013, faz parte de um conjunto mais amplo de medidas que visam aperfeiçoar a legislação do ICMS e, em um âmbito ainda maior, aperfeiçoar o Pacto Federativo Brasileiro. Compõem também esse conjunto de medidas o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 238, de 2013, de iniciativa do Poder Executivo, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados, e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 124, de 2013 – Complementar, de conteúdo similar; a Resolução do Senado nº 13, de 2012, que, conforme já visto, reduziu para 4% a alíquota do ICMS incidente sobre as operações com bens e mercadorias importados do exterior, com vistas a eliminar a chamada “guerra dos portos”; e a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 197, de 2012, em tramitação na Câmara dos Deputados, após aprovada no Senado Federal, que submete o comércio não presencial que destine bens

ou serviços a consumidor final de outro Estado às mesmas alíquotas interestaduais aplicáveis às demais operações.

O diagnóstico que fundamenta a MPV nº 599, de 2012, centra-se nos efeitos negativos da “guerra fiscal”. A existência de uma margem considerável de apropriação de receita na origem decorrente das atuais alíquotas interestaduais de ICMS permite aos Estados utilizá-la como instrumento de desenvolvimento do respectivo território, mediante concessões de benefícios fiscais para atrair o investimento produtivo das empresas. O uso generalizado desse instrumento pelos Estados, a chamada “guerra fiscal”, gera efeitos deletérios sobre a eficiência da economia no longo prazo, com prejuízos ao crescimento econômico, pois as empresas tomam as decisões de investimento com base em critérios tributários e não econômicos.

É preciso considerar também que esse instrumento perde eficiência quando todos os Estados o utilizam, já que os incentivos se anulam. Sem o poder de atrair empresas, os benefícios resultam tão somente na perda de arrecadação por parte dos Estados concedentes. Ademais, esses incentivos são envoltos em incerteza jurídica, ao não serem aprovados pelo Confaz, conforme exige a lei.

A MPV nº 599, de 2013, abraça esse diagnóstico ao incentivar a aceitação da redução da alíquota interestadual do ICMS, por meio da compensação aos Estados e Municípios e do Fundo de Desenvolvimento Regional. Conforme se lê na exposição de motivos do Ministério da Fazenda que acompanha a matéria (EM nº 00269/2012 MF):

“A redução das alíquotas interestaduais se afigura imprescindível em face do cenário de guerra fiscal instaurado entre os Estados da Federação, os quais têm buscado atrair investimentos para seus respectivos territórios mediante a concessão de benefícios fiscais irregulares, em matéria de ICMS, eis que decididos sem a anuência do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ.”

II. 2. 1 - Da Compensação das Perdas de Arrecadação.

A redução da alíquota interestadual de ICMS não é neutra do ponto de vista da distribuição entre os Estados e Municípios da arrecadação do imposto. Há uma relação diretamente proporcional entre as perdas de

um determinado Estado e o seu superávit na balança de transações com as demais Unidades da Federação. Isto porque a gradual redução da alíquota interestadual leva à crescente apropriação da receita de ICMS no Estado de destino em detrimento do Estado de origem. Há, portanto, perda no caso das “exportações” e ganho no caso das “importações”, sendo o resultado líquido final dado pelo saldo das transações.

É justamente por isso que, no inciso I do art. 2º da MPV nº 599, de 2012, destaca-se o papel da *balança interestadual de operações e prestações destinadas a contribuintes de ICMS* na apuração das perdas e consequente compensação a ser dada aos Estados perdedores. Na prática, isso será feito com base nas notas fiscais eletrônicas, conforme explicita o inciso II do art. 2º da MPV, por meio das quais será possível levantar as informações sobre as transações interestaduais de cada Estado e os efeitos da mudança progressiva da alíquota interestadual sobre o ICMS arrecadado.

Na verdade, esse trabalho de estimativas de perdas já foi iniciado no âmbito do Confaz, pois simulações foram realizadas com base nas notas fiscais eletrônicas disponíveis. Vale observar, entretanto, que as perdas são estimadas considerando-se que todo o ICMS destacado nas notas fiscais eletrônicas seja recolhido aos cofres estaduais, o que não acontece justamente por conta da “guerra fiscal”. Esta, como se sabe, é travada muitas vezes ao arrepio da lei e não se reflete explicitamente nas notas, na forma de abatimento do imposto recolhido. Em vista disso, as perdas podem ser significativamente inferiores às estimativas preliminares.

Por ocasião da apuração e da compensação das perdas, tal fato será considerado ao descontar da compensação os incentivos e benefícios fiscais e financeiros concedidos pelos Estados, ajuste esse previsto no inciso I do art. 3º da MPV nº 599, de 2012.

Cabe agora apontar algumas inovações introduzidas, que resultaram na apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV). Os valores das perdas e da compensação serão apurados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, conforme prevê o inciso II do art. 2º. Ocorre que o procedimento tem como foco o ICMS, razão pela qual parece apropriado que o Confaz, com larga experiência em relação a esse imposto, acompanhe também a apuração. Ademais, conforme já apontado, o Confaz participou ativamente das primeiras estimativas de perdas realizadas.

Outra inovação importante diz respeito à correção do montante a ser transferido a cada ano, assunto tratado no inciso III do art. 2º. O novo texto determina que o montante seja corrigido pela variação nominal do PIB e que a transferência tenha início já em primeiro de janeiro de 2014, eliminando parte das incertezas que preocupam os Estados e que foram apontadas nos debates e nas emendas apresentadas.

Também segundo a mesma orientação de elevar as garantias aos Estados, foi introduzido dispositivo prevendo que o projeto de lei orçamentária seja enviado ao Congresso Nacional já com dotação específica para a compensação das perdas (novo parágrafo do art. 2º). Combina-se com esse envio, normalmente ao final de agosto, a exigência de que o Ministério da Fazenda divulgue, até maio, os valores calculados da compensação por Estado, juntamente com a memória de cálculo desses valores, a partir da balança interestadual apurada (nova redação ao art. 4º).

É preciso atentar para o alcance dessas inovações. Em cada ano, até maio, a Secretaria da Receita Federal terá que apurar as compensações acompanhada pela larga experiência do Confaz, que, como se sabe, é composto por representantes de todos os Estados. Também até o final de maio, os valores apurados por Estado serão divulgados juntamente com a memória de cálculo, inclusive os dados da balança interestadual, que são os dados básicos utilizados nesses cálculos.

A divulgação dessas informações ao final de maio permitirá que, durante três meses (junho, julho e agosto), o tema seja discutido de modo transparente e qualificado por especialistas de todo o Brasil, até que a proposta orçamentária seja enviada ao Congresso Nacional no final de agosto. Depois disso, os parlamentares poderão ainda corrigir a proposta de acordo com as discussões públicas já realizadas, se elas já não tiverem sido capazes de influenciar os números do orçamento, antes mesmo do envio da proposta orçamentária.

Outra modificação introduzida pelo PLV foi a inclusão de parágrafo no art. 8º, com o intuito de garantir aos contribuintes titulares de benefícios fiscais a aplicação às suas operações do disposto na Resolução do Senado nº 22, de 1989, pelo tempo restante de vigência do seu benefício, limitado ao prazo de vinte anos, a contar do início da vigência da resolução que reduzir a alíquota interestadual do ICMS. Os benefícios precisam ter prazo de vigência definido, concedidos em contrapartida à instalação de unidade industrial e devidamente convalidados, reinstituídos ou aprovados pelo CONFAZ.

O art. 8º da MPV nº 599, de 2012, condiciona o recebimento da compensação ao cumprimento de duas exigências. A primeira delas diz respeito ao tratamento a ser dado aos atos que concederam incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros sem a apreciação do Confaz (incs. I e II e §§ 1º e 2º). Destaque-se a exigência de convênios entre os Estados, até 31 de dezembro de 2013, disciplinando os efeitos desses atos. Assim, os próprios Estados regram o tratamento a ser dado aos contratos firmados entre eles e as empresas. Ao mesmo tempo, cessará a concessão, a prorrogação ou a manutenção de incentivo ou benefício fiscal ou financeiro em desacordo com a legislação, sob pena de perda da compensação.

A esse respeito, vale registro ao já citado PLP nº 238, de 2013, de iniciativa do Poder Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados, que, nos arts. 1º e 2º, prevê exceção à regra geral da unanimidade prevista na Lei Complementar nº 24, de 1975, para a aprovação de convênios no âmbito do Confaz, exceção essa dirigida aos incentivos concedidos em desrespeito à legislação vigente. O referido PLP contém ainda dispositivo que autoriza a União a reduzir a taxa de juros e a substituir o indexador a que estão sujeitas as dívidas dos Estados e dos Municípios junto à União. Conforme já dito, o PLS nº 124, de 2013, em tramitação no Senado Federal, reproduz o conteúdo do PLP nº 238, de 2013.

A segunda exigência prevista no art. 8º da MPV nº 599, de 2012, para que os Estados possam ser compensados é a aprovação de resolução do Senado Federal nos termos previstos nos §§ 3º, 4º e 5º, mesmo texto do PRS nº 1, de 2013, na sua versão original. Ocorre que, durante a tramitação no Senado Federal, o texto do PRS foi aprovado na forma da emenda substitutiva do Relator, Senador Delcídio do Amaral, versão que refletiu os inúmeros debates e audiências realizadas na Comissão de Assuntos Econômicos e na Comissão Mista que analisa a MPV.

Em linhas gerais, a emenda substitutiva estabelece a regra geral do cronograma de redução da alíquota interestadual de ICMS que se inicia com a alíquota de 11% em 2014 e, após quedas anuais de um ponto percentual, chega a 4% em 2021. No caso das operações e prestações originadas das Regiões Sul e Sudeste, em direção ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste, incluindo o Estado de Espírito Santo, a queda é mais rápida, e a alíquota alcança os 4% já em 2016. Já nas operações na direção inversa, para os bens e mercadorias produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico previsto na legislação vigente e os produtos agropecuários, a alíquota cai um ponto percentual ao ano a partir dos 11% em 2014,

terminando em 7% em 2018.

As exceções previstas na versão original do PRS nº 1, de 2013, foram preservadas na emenda substitutiva, mas com ajustes. Quanto ao gás natural, a alíquota de 12% foi mantida como regra geral, mas, nas transações originadas do Sul e Sudeste em direção ao Norte, Nordeste e Centro-Oeste, incluindo o Espírito Santo, a alíquota foi reduzida para 7%.

Já no que se refere à Zona Franca de Manaus, a alíquota de 12% foi preservada para bens e mercadorias produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico, valendo a regra geral nos demais casos. Também ficou sujeita à regra geral as transações entre a Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio especificadas no texto. Ademais, essas Áreas passaram a acompanhar a Zona Franca de Manaus na prerrogativa de serem gravadas em 12%, caso as operações nelas originadas sejam bens e mercadorias produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico e atendidas às condições previstas na legislação pertinente.

As transações disciplinadas pela Resolução do Senado nº 13, de 2012, estavam excetuadas do cronograma de redução da alíquota interestadual de ICMS na versão original do PRS nº 1, de 2013. Na versão da emenda substitutiva, também as transações disciplinadas pela Resolução do Senado nº 95, de 1996, passaram a ser excetuadas. Essa antiga resolução diz respeito aos serviços de transporte aéreo de passageiro, carga e mala postal.

Por fim, o substitutivo ao PRS introduziu condições para que a resolução produza efeitos, quais sejam, a aprovação de lei que institua o auxílio financeiro destinado a compensar os Estados que perderem receita com a redução da alíquota interestadual, e que defina em três quintos o quórum necessário para aprovação de convênios no Confaz, destinados a disciplinar os incentivos e benefícios concedidos pelos Estados sem sua aprovação.

Enfim, as mudanças feitas no PRS nº 1, de 2013, foram resultado de um amplo esforço de consenso, sem perder de vista a preocupação inicial de eliminar a “guerra fiscal” e suas distorções. Assim, o período de transição foi reduzido conforme demandado por alguns Estados, especialmente os do Sul e Sudeste, enquanto a alíquota de 7% foi preservada em algumas situações, como desejavam outros Estados, notadamente os do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Também muito

solicitadas, as condições para que a resolução produza efeitos conferem importante garantia aos Estados.

Conforme adiantado anteriormente, os §§ 3º, 4º e 5º do art. 8º da MPV precisam ser adaptados ao texto da emenda substitutiva, outra razão que justifica a apresentação de Projeto de Lei de Conversão. A estrutura inicial do PRS nº 1, de 2013, era singela, o que permitia a sua integral reprodução no corpo da MPV. Já a estrutura do substitutivo é mais complexa, dificultando a integração harmônica ao texto da MPV. Por isso, optou-se por um caminho mais simples, mas que, ao mesmo tempo, permitiu que o texto aprovado da resolução fosse fielmente reproduzido no corpo da MPV, sem a necessidade de qualquer adaptação. A opção consiste em reproduzir literalmente o substitutivo aprovado no Anexo I da MPV, renumerando-se os demais como Anexos II e III, como já mencionado anteriormente. A referência ao Anexo I está no inciso III do art. 8º. Esses ajustes tornaram os conteúdos originais dos §§ 3º, 4º e 5º do art. 8º desnecessários, os quais foram então suprimidos.

II. 2. 2 - Do Fundo de Desenvolvimento Regional.

A criação do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) está prevista no art. 9º da MPV nº 599, de 2012. Vinculado ao Ministério da Fazenda, sua finalidade será financiar a execução de projetos de investimento com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local.

Deve ser ressaltado que o FDR será um instrumento de desenvolvimento regional a mais, em adição aos já existentes. Somado a eles, o FDR terá maior eficiência e organicidade, ao mesmo tempo em que aumentará a capacidade dos instrumentos já existentes de contribuir para a redução das disparidades entre as regiões brasileiras.

De acordo com o art. 10 da MPV, o FDR terá como agente operador instituição financeira oficial federal definida em ato do Poder Executivo, que terá as seguintes competências (incisos I a IV do art. 10): “I – identificar e orientar a preparação de projetos de investimentos a serem submetidos aos Comitês Estaduais de Planejamento e Investimento; II – em caso de viabilidade econômica, apoiar os projetos de investimentos aprovados pelos Comitês Estaduais de Planejamento e Investimento; III – fiscalizar e comprovar a regularidade dos projetos sob sua orientação; e IV – propor a liberação de recursos financeiros para os projetos em implantação sob sua orientação”.

Os recursos do FDR estão definidos no art. 11, que virão principalmente de dotações orçamentárias consignadas nas leis orçamentárias (inciso I). De acordo com o Anexo I da MPV, renumerado para Anexo II, no PLV, pelas razões já expostas, os aportes de recursos totalizarão R\$ 222 bilhões, distribuídos ao longo de 20 anos, por meio de empréstimos da União ao FDR com incidência da TJLP (art. 14). Ressalte-se que o art. 12 estabelece que “os riscos resultantes das operações realizadas com recursos do FDR serão suportados integralmente pelo agente operador, na forma que dispuser o Conselho Monetário Nacional”.

A distribuição entre os Estados está definida no art. 15 da MPV. Os Estados e o Distrito Federal serão divididos em dois grupos, sendo o primeiro composto pelas Unidades Federadas cujo PIB *per capita* estiver acima do PIB *per capita* nacional; o segundo grupo será composto pelos Estados cujo PIB *per capita* estiver abaixo da média nacional.

A divisão dos recursos está disciplinada no § 1º do art. 15, cujo teor estabelece que “a distribuição dos recursos entre os dois grupos será determinada pela soma do inverso do PIB *per capita* dos integrantes de cada grupo em relação à soma do inverso do PIB *per capita* de todas as unidades federadas”.

O § 2º do art. 15 trata da divisão dos recursos entre os entes federados no interior de cada um dos grupos. Para essa distribuição, será calculado um coeficiente aplicável a cada membro do grupo. Ele será obtido a partir da soma ponderada: I – de sua respectiva participação populacional em relação ao total do grupo, com peso de dez por cento; II – do inverso do seu respectivo PIB *per capita* em relação à soma dos inversos do PIB *per capita* dos membros do grupo, com peso de oitenta por cento; e III – igualmente entre os membros do grupo, com peso de dez por cento.

O art. 16 da MPV estabelece que o Ministério da Fazenda será o responsável por calcular os coeficientes para a distribuição dos recursos, a partir da divulgação dos indicadores pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim sendo, na Tabela 1, apresentamos o percentual dos recursos destinado a cada Estado e ao DF, segundo cálculos feitos pelo Ministério da Fazenda.

Tabela 1

Coeficientes para Distribuição dos Recursos do FDR e do art. 20 da MPV nº 599, de 2012.

Estados	Coeficientes
Região Norte	
Acre	3,90%
Amapá	3,70%
Amazonas	3,00%
Pará	4,90%
Rondônia	3,20%
Roraima	3,30%
Tocantins	3,70%
Região Nordeste	
Alagoas	5,70%
Bahia	5,20%
Ceará	5,40%
Maranhão	6,70%
Paraíba	5,40%
Pernambuco	4,80%
Piauí	6,30%
Rio Grande do Norte	4,60%
Sergipe	4,00%
Região Centro-Oeste	
Distrito Federal	0,90%
Goiás	3,40%
Mato Grosso	2,70%
Mato Grosso do Sul	2,90%
Região Sudeste	
Espírito Santo	1,90%
Minas Gerais	4,30%
Rio de Janeiro	2,00%
São Paulo	2,10%
Região Sul	
Paraná	2,20%
Rio Grande do Sul	2,00%
Santa Catarina	1,90%
Total	100,00%

Fonte: Ministério da Fazenda.

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha a MPV, os Estados, por meio dos seus Comitês de Planejamento e Investimento (art. 10), deverão analisar e aprovar os projetos de investimento que serão, em

caso de viabilidade econômica financeira, contratados com recursos do FDR pelo agente operador federal. As condições financeiras serão reguladas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), nos termos do art. 17.

O art. 18 da MPV institui o Comitê Gestor do FDR (CGFDR), vinculado ao Ministério da Fazenda, cuja principal função será articular os Comitês de Planejamento e Investimento estaduais e avaliar os investimentos feitos. A composição e o funcionamento do CGFDR serão definidos em Ato do Poder Executivo, conforme o art. 19 da MPV.

A MPV nº 599, de 2012, prevê ainda, em seu art. 20, a transferência aos Estados e ao Distrito Federal de R\$ 74 bilhões, ao longo de vinte anos (Anexo II da MPV, renumerado para Anexo III no Projeto de Lei de Conversão, pelas razões expostas), com o objetivo “de custear programas dos governos estaduais destinados a incentivar investimentos com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local”. O art. 20, § 1º, autoriza a utilização desses recursos para o pagamento de equalização de taxa de juros nas operações de crédito custeadas com recursos do FDR. Registre-se que, conforme o art. 15 da MPV, os critérios para rateio desses recursos entre os Estados e o DF serão os mesmos utilizados para a divisão dos recursos do FDR, ou seja, os coeficientes para o rateio são os constantes na Tabela 1.

É importante ressaltar que, de acordo com o art. 21 da MPV, será vedada a disponibilização dos recursos do FDR e dos recursos de que trata o art. 20 aos Estados que concederem, prorrogarem ou mantiverem benefícios fiscais ilegais, ou seja, “em desacordo com o previsto na legislação”.

O art. 22 da MPV estabelece que os Estados e o Distrito Federal deverão demonstrar a efetiva utilização dos recursos de que trata o art. 20, de acordo com as diretrizes previstas na MPV, e produzir relatórios de prestação de contas, de modo a assessorar as atividades do CGFDR, em conformidade com as normas estabelecidas pelo Ministro da Fazenda.

O art. 23 estabelece que os arts. 9º a 22 somente gerarão efeitos a partir da data de vigência da Resolução do Senado Federal que resultar da aprovação do Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 1, de 2013.

Por último, o art. 24 da MPV contém a cláusula de vigência.

O FDR funcionaria, então, da seguinte maneira: os investidores apresentam projetos para o Comitê Gestor; se aprovados, a instituição financeira gestora do FDR poderá emprestar os recursos, até o limite disponível para cada Estado. A taxa de juros efetivamente paga pelo investidor pode ser menor do que a contratada com a instituição financeira porque o Estado poderá subvencioná-la com os recursos previstos no art. 20, nos termos de ato a ser expedido pelo Ministro da Fazenda.

Os recursos previstos no art. 20 também poderão ser utilizados para outros fins que tenham impacto sobre o desenvolvimento regional, como, por exemplo, construção de rodovias, saneamento ou outros investimentos feitos pelos Estados.

O PLV apresentado abaixo não altera o mecanismo de funcionamento do FDR, que consideramos satisfatório. A mudança se restringe aos valores, que serão iguais para empréstimos (FDR) e para as transferências diretas aos Estados (art. 20).

Em relação à distribuição dos recursos entre os dois instrumentos de desenvolvimento regional propostos pela MPV, a saber: os recursos para empréstimos e os recursos fiscais que serão transferidos aos Estados, a MPV nº 599, de 2012, estabelece que 75% dos recursos serão para empréstimos (R\$ 222 bilhões, de acordo com o Anexo I da proposta original) e 25% será para transferência aos Estados (R\$ 74 bilhões, segundo o Anexo II do texto enviado pelo Poder Executivo).

Essa distribuição deve ser alterada. Ao concordarem com a redução da alíquota interestadual do ICMS de 12% para 7%, conforme consta no Substitutivo ao PRS nº 1, de 2013, aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, os Estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e o Espírito Santo abrirão mão de um instrumento de desenvolvimento regional de caráter fiscal, a isenção do ICMS. Substituí-lo quase que integralmente por um instrumento de caráter financeiro, como é o caso do FDR, não atende às necessidades dos Estados menos desenvolvidos do Brasil, que precisam de um instrumento de desenvolvimento regional de caráter fiscal. Esse instrumento está previsto no art. 20 da MPV nº 599, de 2012. No entanto, ele conta com apenas 25% dos recursos disponíveis. Penso que esse percentual deva ser elevado para 50%, dando mais peso ao instrumento de desenvolvimento regional de caráter fiscal. Esse me parece ser o pensamento de muitos parlamentares, já que várias emendas à MPV com o objetivo de alterar a divisão dos recursos entre o instrumento financeiro e o fiscal foram apresentadas.

Por essas razões, proponho a divisão dos recursos com 50% para os incentivos de caráter financeiro (R\$ 148 bilhões, de acordo com o Anexo II do PLV) e a outra metade para as transferências diretas aos Estados e ao DF (R\$ 148 bilhões, segundo o disposto no Anexo III do PLV). Creio que essa divisão dará equilíbrio aos dois instrumentos de desenvolvimento regional previstos na Medida Provisória.

Por fim, cabe destacar uma última inovação do PLV que consiste na criação de três Áreas de Livre Comércio, sendo duas no Estado do Pará, Santarém e Barcarena, e uma no Estado do Maranhão, nos Municípios de Grajaú e Estreito. Tal inovação se deve ao baixo grau de desenvolvimento destas localidades, o que as torna candidatas naturais ao recebimento dos incentivos concedidos pela legislação pertinente a outras áreas já contempladas.

Passemos, então, à análise das Emendas.

II.2.3 - Das Emendas à Medida Provisória n º 599, de 2012.

No prazo regimental, foram apresentadas 218 emendas à MPV. Essas emendas podem ser agrupadas por temas. Parte delas é repetida ou trata de mais de um tema. Neste último caso, a emenda é citada mais de uma vez, a exemplo da Emenda nº 19. Há também emendas que tratam de matéria estranha ao tema da MPV.

O maior grupo, com 88 emendas, dirige-se à apuração e à compensação das perdas de receita decorrentes da redução da alíquota interestadual de ICMS. Voltam-se especialmente para os artigos 2º e 3º, com o objetivo de eliminar, flexibilizar, elevar ou corrigir o limite de R\$ 8 bilhões para a compensação; de estender as hipóteses passíveis de compensação ou restringir as condições necessárias para a compensação; e de detalhar o modo de apuração das perdas ou as informações utilizadas em seu cálculo para fins de compensação.

São as seguintes as emendas que visam eliminar, flexibilizar, elevar ou corrigir o limite de R\$ 8 bilhões para a compensação: 4, 5, 8, 9, 10, 11, 26, 40, 64, 71, 87 e 199. As Emendas nºs 19, 27, 33 e 34 também buscam o mesmo objetivo, entre outros. Quanto à intenção de estender as hipóteses passíveis de compensação ou de restringir as condições necessárias para a compensação, cabe listar as seguintes emendas: 52, 70, 89 e 182, além das Emendas nºs 27, 33 e 34 que, conforme já dito, têm mais de um objetivo. Por fim, no que tange ao detalhamento do modo de

apuração das perdas ou das informações utilizadas em seu cálculo para fins de compensação, enquadram-se nesse grupo de emendas as de nº 3, 37, 88, 153, 154, 161, 180 e 181 e, novamente, as de nº 19, 27, 33 e 34.

Existem ainda inúmeras emendas que repetem o texto daquelas referidas acima. As Emendas nºs 159 e 163 repetem a Emenda nº 154, enquanto as Emendas nºs 39 e 211 repetem respectivamente as Emendas nºs 4 e 11. Entretanto, muitas emendas repetem o conteúdo das Emendas nºs 26, 27, 33, 34 e 52, conforme se vê abaixo, em ordem decrescente de repetições:

- Emenda nº 26: 29, 43, 76, 99, 105, 117, 125, 134, 135, 141, 156, 168, 204 e 213;
- Emenda nº 34: 41, 60, 80, 96, 103, 104, 116, 120, 133, 136, 146, 174, 194 e 207;
- Emenda nº 27: 31, 42, 59, 83, 98, 118, 138, 139, 145, 177, 193, 201 e 212;
- Emenda nº 52: 81, 108, 110, 127, 129, 142, 171, 191, 206 e 214;
- Emenda nº 33: 49, 53, 78, 111 e 176.

Em vista das inovações introduzidas pelo relator, a exemplo da correção pela variação nominal do PIB do montante a ser transferido aos Estados a cada ano e da previsão expressa de que as transferências comecem no início de 2014, uma importante parcela do grupo de 88 emendas descrito acima pode ser considerada parcialmente atendida, nos termos do Projeto de Lei de Conversão apresentado. São elas: 5, 19, 27, 31, 33, 34, 41, 42, 49, 53, 59, 60, 78, 80, 83, 96, 98, 103, 104, 111, 116, 118, 120, 133, 136, 138, 139, 145, 146, 174, 176, 177, 193, 194, 199, 201, 207 e 212. Quanto às emendas não contempladas no Projeto de Lei de Conversão, incluem-se as seguintes: 3, 4, 8, 9, 10, 11, 26, 29, 37, 39, 40, 43, 52, 64, 70, 71, 76, 81, 87, 88, 89, 99, 105, 108, 110, 117, 125, 127, 129, 134, 135, 141, 142, 153, 154, 156, 159, 161, 163, 168, 171, 180, 181, 182, 191, 204, 206, 211, 213 e 214.

O segundo grupo de emendas, com 71 das 218 apresentadas, dirige-se, fundamentalmente, aos §§ 3º, 4º e 5º do art. 8º da MPV nº 599, de 2012. Conforme visto, o conteúdo desses parágrafos é o mesmo do PRS nº 1, de 2013. Neles estão o cronograma de redução da alíquota interestadual de ICMS para 4%, bem como as exceções conferidas à Zona Franca de Manaus e ao gás natural, que permanecem com alíquota de 12%, e à Resolução do Senado nº 13, de 2012, que dispõe sobre a alíquota de

ICMS nas operações interestaduais com bens e mercadorias importadas do exterior.

Esse grupo de emendas também pode ser subdividido para fins de análise. A exemplo do grupo anterior, há emendas com mais de um objetivo, além de grande quantidade de repetidas. O maior subgrupo pretende reduzir o prazo para que a alíquota de ICMS alcance os 4%, combinado ou não com alguma modificação das exceções ao cronograma definido. São as Emendas nºs 6, 24, 25, 85 e 147. Há, por exemplo, a proposta da Emenda nº 25 para que em 2017 a alíquota já esteja em 4%, sem exceções que não sejam resoluções do Senado Federal que estabeleçam alíquota interestadual de até 4%. Já a Emenda nº 24 prevê que os 4% sejam alcançados em 2021, prazo esse reduzido para 2016, no caso das operações interestaduais originadas das regiões mais desenvolvidas, com destino às menos desenvolvidas. Já nas operações originadas da Zona Franca de Manaus e com gás natural a alíquota cairia para 7%, em 2018. Várias emendas repetem o conteúdo da Emenda nº 25: 44, 57, 58, 82, 101, 106, 119, 121, 123, 132, 169, 192, 203 e 215. O mesmo ocorre com a Emenda nº 24: 30, 45, 56, 79, 100, 115, 122 e 175.

Outro subgrupo de emendas pretende elevar o prazo para que a alíquota interestadual de ICMS alcance os 4% e/ou preservar um diferencial de alíquota favorável às regiões menos desenvolvidas. São as Emendas nºs 16, 18, 19, 62 e 185. A Emenda nº 16, por exemplo, propõe que a alíquota de ICMS nas operações originadas das regiões menos desenvolvidas em direção as mais desenvolvidas termine em 7%, mantendo o restante do cronograma previsto na MPV nº 599, de 2012. Há ainda proposta para dilatar de quatro a cinco anos o prazo final para se chegar aos 4%, sendo que, nas operações interestaduais originadas das regiões menos desenvolvidas com destino às mais desenvolvidas, o percentual final seria de 7%. Há também proposta que dilata o prazo sem manter o diferencial favorável às regiões menos desenvolvidas, assim como proposta que não altera o prazo, mas mantém o diferencial de alíquota. As Emendas nºs 188 e 189 repetem o conteúdo da Emenda nº 16, enquanto a Emenda nº 197 reproduz o texto da Emenda nº 62.

Um terceiro subgrupo de emendas volta-se apenas para a retirada do gás natural como exceção ao cronograma de redução da alíquota interestadual de ICMS para 4%, e/ou restringe a exceção dada à Zona Franca de Manaus. São as emendas nºs 1, 23, 68, 91, 167 e 173. A Emenda nº 23, por exemplo, exclui o gás natural da exceção e reduz para um intervalo de 4% a 7%, já em 2018, a alíquota incidente sobre os bens produzidos na Zona Franca de Manaus, em conformidade com os processos

produtivos básicos regidos pela legislação pertinente. Há também proposta que só exclui o gás natural, bem como proposta que também prevê a alíquota de 7%, em 2018, para a Zona Franca de Manaus ou que mantém essa alíquota em 12% ou 7%, apenas se tratar de bens produzidos em conformidade com os processos produtivos básicos regidos pela legislação pertinente. Repetem o conteúdo da Emenda nº 23 as Emendas nºs 46, 55, 77, 102, e 114. Já emenda nº 218 reproduz o texto da Emenda nº 68.

Um quarto subgrupo busca estender a exceção conferida à Resolução nº 13, de 2012, ao cronograma de redução da alíquota interestadual para 4%, para toda resolução do Senado Federal que fixar alíquotas de até 4% nas operações interestaduais de ICMS. Proposta com esse conteúdo está na Emenda nº 32 e, novamente, nas Emendas nºs 24, 25 e 147. Já a Emenda nº 61 suprime até mesmo a exceção conferida à Resolução nº 13, de 2012. O texto da Emenda nº 32 é repetido em várias emendas: 47, 54, 75, 94, 109, 113, 128, 131, 143, 172, 190, 205 e 216. Já o conteúdo da Emenda nº 61 é reproduzido na Emenda nº 196.

Um quinto subgrupo de emendas retira da MPV 599, de 2012, o conteúdo do cronograma de redução da alíquota interestadual de ICMS, a ser aprovado por resolução do Senado Federal. São as Emendas nºs 12, 13, 14 e 90.

Por fim, existem quatro emendas que não se enquadram nos subgrupos acima. A Emenda nº 17 propõe alterações no texto da MPV nº 599, de 2012, para proteger as empresas atualmente contempladas com benefícios fiscais relativos ao ICMS. A Emenda nº 84 propõe que só seja reduzida a alíquota de ICMS nas operações originadas das regiões menos desenvolvidas destinadas às mais desenvolvidas. A Emenda nº 92 mantém em 12% as alíquotas nas operações originadas nas regiões menos desenvolvidas realizadas por estabelecimentos industriais incentivados até 2025. A Emenda nº 164 mantém em 12% a alíquota nas operações realizadas entre os Estados da Região Norte.

Muitas das 71 emendas do segundo grupo foram em parte ou totalmente atendidas pelas adaptações feitas no art. 8º da MPV nº 599, de 2012, destinadas a ajustar os dispositivos ao texto aprovado da emenda substitutiva ao PRS nº 1, de 2013. Entre as emendas que podem ser consideradas rejeitadas estão as seguintes: 17, 18, 61, 62, 84, 85, 90, 91, 164, 196 e 197. Já as demais deste grupo podem ser consideradas parcialmente atendidas nos termos do Projeto de Lei de Conversão a ser apresentado. São as emendas: 1, 6, 12, 13, 14, 16, 19, 23, 24, 25, 30, 32, 44, 45, 46, 47, 54, 55, 56, 57, 58, 68, 75, 77, 79, 82, 92, 94, 100, 101, 102,

106, 109, 113, 114, 115, 119, 121, 122, 123, 128, 131, 132, 143, 147, 167, 169, 172, 173, 175, 185, 188, 189, 190, 192, 203, 205, 215, 216 e 218.

Por fim, o terceiro e último grupo de emendas diz respeito ao Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR). As Emendas nºs 2, 21, 28, 36, 48, 50, 51, 74, 95, 107, 112, 126, 130, 137, 144, 155, 170, 195, 200, 202 e 217 visam à alteração dos arts. 10, 17 e 20, prevendo a inclusão de bancos de desenvolvimento estaduais e interestaduais, de agências estaduais de fomento e de bancos comerciais estaduais como agentes operadores do FDR. A alteração proposta é meritória, no sentido de aumentar a capilaridade dos recursos.

Embora a redação original da MPV não vede a celebração de convênios entre a instituição financeira oficial federal que vier a gerir o FDR e os bancos estaduais ou interestaduais de investimento, as agências de fomento estaduais ou mesmo os bancos comerciais estaduais, creio que devemos incluir no PLV um dispositivo que preveja os repasses, nos moldes da Lei nº 7.827, de 1989, que regula os Fundos Constitucionais de Financiamento. Assim sendo, cabe o acatamento parcial dessas Emendas.

A Emenda nº 7 prevê a alteração do art. 14, § 2º, com vistas à inclusão dos recursos de que trata o art. 14 no orçamento anual. A Lei Orçamentária Anual deve conter a autorização para a emissão de títulos da dívida pública. Por isso, não há inovação com a Emenda, razão pela qual sugiro sua rejeição.

A Emenda nº 15, sem citar o dispositivo que visa alterar, prevê a permissão para que os Estados continuem a conceder incentivos ou benefícios fiscais e financeiros, limitados à alíquota interestadual mínima. O objetivo da MPV é justamente eliminar esses incentivos, dados, muitas vezes, ao arrepio da lei e de forma opaca. Para isso, a MPV prevê instrumentos de desenvolvimento regional que serão colocados à disposição dos Estados. Assim sendo, não faz sentido manter a possibilidade de que os Estados continuem a conceder incentivos. Estaria aberta uma janela para a continuidade da “guerra fiscal”. Portanto, a Emenda deve ser rejeitada.

A Emenda nº 19, já referida anteriormente, visa alterar os arts. 9º, 15, 20, 22 e 24 da MPV, com os seguintes objetivos: considerar as exportações na apuração da compensação; utilizar a variação nominal do PIB para fins de correção da compensação; retirar o limite de R\$ 8 bilhões para a compensação; prever a manifestação dos Estados em relação à

divulgação da balança interestadual; submeter ao CONFAZ a suspensão da compensação por conta da concessão de benefício fiscal ilegal; elevar de 4% para 7% a alíquota interestadual de ICMS nas transações originadas das regiões menos desenvolvidas com destino às mais desenvolvidas.

Comentemos as alterações propostas pela Emenda nº 19, na parte relativa ao desenvolvimento regional. Ela prevê a alteração do art. 9º da MPV para que os recursos do FDR e do art. 20 sejam destinados apenas a Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ela sugere também a mudança do art. 15 em função da mudança do art. 9º e para incluir a área dos Estados para fins de divisão dos recursos.

A MPV faz parte de um conjunto de propostas legislativas que permitirão uma saída ordenada da “guerra fiscal”, praticada por Unidades da Federação de todas as regiões, e não apenas das três macrorregiões menos desenvolvidas. O FDR e os recursos do art. 20 darão a todas as Unidades um instrumento de desenvolvimento para substituir a “guerra fiscal”. Portanto, seus recursos não deveriam ser restritos às Unidades do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Em relação à inclusão da área dos Estados para fins de cálculo da distribuição dos recursos, creio que os critérios econômicos (PIB *per capita*) e populacional são suficientes para uma partilha justa porque Unidades da Federação com baixo PIB *per capita* e grande população receberão uma parte maior dos recursos. A inclusão de uma variável geográfica poderia distorcer o critério estabelecido na MPV.

A divisão dos recursos entre os componentes financeiro e fiscal também é proposta na Emenda nº 19. A alteração será introduzida no PLV que será apresentado.

A Emenda nº 19 também retira a obrigação dos Estados e do Distrito Federal de demonstrar a efetiva utilização dos recursos de que trata o art. 20 nas ações previstas na MPV e de produzir relatórios de prestação de contas de modo a assessorar as atividades do CGFDR, em conformidade com as normas estabelecidas pelo Ministro da Fazenda. Quanto a destinar recursos aos Estados a fundo perdido (art. 15), embora isso ocorra com frequência, é necessário dizer que as transferências devem ser feitas de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que exigem finalidade específica para os recursos. Ressalte-se que o texto original da MPV respeita esses preceitos, uma vez que os recursos transferidos aos Estados (art. 20) terão destinação específica. Veja

que o autor da Emenda propõe retirar dos Estados, por meio da alteração da redação do art. 22, a obrigação de demonstrar a efetiva utilização dos recursos de que trata o art. 20 nas ações previstas na MPV e de produzir relatórios de prestação de contas de modo a assessorar as atividades do CGFDR, uma vez que os recursos seriam transferidos aos Estados a fundo perdido. Os recursos estão sendo transferidos para servir como um instrumento de desenvolvimento regional, cujas regras estão estabelecidas na MPV. Assim sendo, os recursos deverão ser gastos de acordo com essas regras, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal comprovar a aderência às regras por meio de relatórios.

Enfim, a Emenda nº 19 é extensa. Algumas de suas sugestões devem ser rejeitadas, pelas razões expostas. Outras foram incorporadas ao PLV que será apresentado. Assim sendo, sugiro seu acatamento parcial.

As Emendas nºs 22, 124, 140, 150, 160 e 162, visam à alteração dos contratos da dívida dos Estados e do Distrito Federal junto à União. Há em todas essas Emendas a previsão da constituição de um Fundo de Investimento em Infraestrutura, com recursos provenientes do pagamento de juros pelos Estados e pelo DF em função do programa de renegociação das dívidas estaduais. O art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal), veda a renegociação de contratos de refinanciamento entre a União, Estados e Municípios. Como se trata de lei complementar, a Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser alterada por medida provisória, nos termos do art. 62, § 1º, III, da Constituição. Portanto, recomendo a rejeição dessas Emendas.

As Emendas nºs 38, 66 e 67 preveem a instituição de condições diferenciadas de financiamento com recursos do FDR e garantia de prioridade para projetos localizados em municípios cujos coeficientes de participação no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sejam iguais ou inferiores a 2, ou seja, municípios com população até 50.940 habitantes. Por um lado, as Emendas não mencionam quais serão as condições diferenciadas e de que forma a prioridade será concedida. Por outro, o direcionamento dos recursos destinados ao desenvolvimento regional a municípios menores parece ser aconselhável, já que, caso eles cresçam, haverá uma melhor distribuição da atividade econômica no espaço. Mas é necessário pensar que isso poderá engessar a destinação dos recursos. Caso haja bons projetos em municípios maiores, eles serão rejeitados porque há a obrigação legal de destinar recursos aos pequenos municípios. E se não houver bons projetos nesses municípios, os recursos ficarão ociosos. Além disso, o objetivo do FDR não se limita a reduzir as disparidades territoriais, mas também – e, talvez, principalmente – as disparidades de renda. Nesse

sentido, priorizar os recursos para municípios pequenos não contribuiria muito, pois a relação entre pobreza e tamanho do município é tênue: há municípios pequenos relativamente ricos, ao passo que municípios grandes muito pobres. Por essas razões, não julgamos aconselhável colocar essa restrição na lei. O melhor seria que a instituição financeira operadora faça um esforço para assessorar os municípios de menor porte e mais pobres, auxiliando-os a elaborar projetos para atrair investimentos.

Pelo exposto, recomendo a rejeição das Emendas nº 38, 66 e 67.

As Emendas nºs 63 e 210 têm o objetivo de vincular o FDR ao Ministério da Integração Nacional, sob o argumento de que, como esse Ministério é o responsável pela gestão dos demais instrumentos de desenvolvimento regional, ele deveria também gerir o FDR. O novo Fundo tem uma origem distinta dos demais instrumentos; seu objetivo é compensar os Estados e o DF pela perda da isenção do ICMS como instrumento de desenvolvimento regional. Todo esse processo foi conduzido pelo Ministério da Fazenda, que fará, inclusive, os cálculos para fins de compensação. Assim sendo, justifica-se a vinculação do FDR a esse Ministério. Devemos considerar também que o fato de o FDR ficar vinculado à Fazenda não impede que ele tenha complementaridade com os instrumentos de desenvolvimento regional geridos pelo Ministério da Integração. Por essas razões, recomendo a rejeição das duas emendas.

A Emenda nº 65 propõe alteração do art. 15 para suprimir a divisão dos Estados em dois grupos: aqueles com PIB *per capita* superior e inferior à média nacional, sob o argumento de que isso equivale a dar tratamento desigual aos Estados. O argumento não procede. Estados com renda *per capita* superior à média nacional continuariam com um coeficiente menor. A diferença – mais recursos para Estados com menor renda *per capita* e maior população – é defensável do ponto de vista da política de desenvolvimento regional. Ademais, a supressão dos grupos não alteraria os coeficientes.

A Emenda nº 69 prevê a alteração do art. 22, com a obrigação de divulgação pelos Estados e DF de relatórios e prestação de contas junto ao CGFDR, com o objetivo de dar transparência ao uso dos recursos e mostrar sua efetiva utilização. De acordo com o art. 22 da MPV, os Estados e o DF deverão elaborar relatórios de prestação de contas de modo a assessorar as atividades do CGFDR. A publicidade desses relatórios é garantida pelo princípio da publicidade, contido no art. 37 da Constituição Federal, e pela norma legal que o concretizou no mundo jurídico, a Lei nº

12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Assim sendo, a Emenda não inova, devendo ser rejeitada.

As Emendas nºs 148, 166, 178, 187, preveem a atualização dos recursos do FDR e do art. 20 pelo IPCA e pela variação do PIB. Os Anexos I e II da MPV, renumerados para Anexos II e III, preveem o aumento gradual dos recursos até 2017, permanecendo os valores nominais fixos após este ano. Entretanto, o FDR contará com retorno dos empréstimos concedidos, aumentando sua capacidade de financiamento. Em outras palavras, os recursos para empréstimos crescerão após 2017, mesmo ficando fixos os aportes da União. Assim sendo, recomendo a rejeição dessas Emendas.

As Emendas nºs 157, 158, 165, 179 e 186 têm como objetivo mudar a destinação dos recursos previstos nos Anexos I e II da MPV, renumerados para Anexos II e III do PLV. A MPV prevê dois tipos de recursos: financeiros (FDR), já que a destinação é para empréstimos feitos por instituição financeira a taxas de juros abaixo da chamada “taxa de mercado”; e fiscais, no âmbito do art. 20, que serão entregues aos Estados para “custear programas dos governos estaduais destinados a incentivar investimentos com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local”. Pela redação da MPV, os recursos financeiros serão a maior parte – R\$ 222 bilhões, ou 75% do total – e os recursos fiscais serão a parte menor – R\$ 74 bilhões, ou 25% do total.

A Emenda nº 157 propõe a inversão dos valores, com 25% dos recursos para o FDR e 75% para a entrega aos Estados. As Emendas nºs 179 e 186 sugerem os percentuais de 63% para o FDR e 37% para transferência aos Estados (R\$ 187.451,2 milhões e R\$ 108.548,8 milhões, respectivamente). As Emendas nºs 158 e 165 propõem uma redistribuição intermediária: 50% dos recursos (R\$ 148 bilhões) para cada rubrica. Concordo com esta última proposta e a incluirei no Projeto de Lei de Conversão que será apresentado abaixo, pelas razões que já expus anteriormente. Portanto, sugiro o acatamento das Emendas nºs 158 e 165 e o acatamento parcial das Emendas nºs 157, 179 e 186.

A Emenda nº 183 tem como objetivo a retirada da expressão “financeiro” do *caput* do art. 21, sob o argumento de que se trata de operação financeira, sem vinculação com o imposto, não sendo, portanto, um benefício. A Emenda nº 184, no mesmo sentido, visa à modificação do inciso I e dos §§ 2º e 3º do art. 8º para retirar do texto as referências a benefícios financeiros. O benefício financeiro é fornecido quando há

equalização de taxa de juros, ou seja, quando a instituição financeira empresta a uma taxa inferior à taxa de captação. A MPV considera esse tipo de incentivo para fins de compensação, e não apenas os incentivos fiscais em caráter estrito. Sugiro, por isso, a rejeição das duas Emendas.

A Emenda nº 198 sugere a alteração dos arts. 15 e 16 para que seja utilizada, para fins de divisão dos recursos entre os Estados e o DF, da renda domiciliar *per capita* ao invés do PIB *per capita*. O PIB, ou a renda, *per capita* é o indicador mais utilizado para fins de política de desenvolvimento regional, no Brasil e no exterior. Quando se quer avaliar a qualidade desse tipo de política, avalia-se se a renda *per capita* regional está convergindo para a média nacional. O cálculo feito com base em dois grupos e nos indicadores relativos à renda *per capita* e à população tem a vantagem de fazer com que o Estado mude de grupo assim que sua renda *per capita* superar a média nacional. Com isso, ele passa ao grupo que recebe menos recursos, ficando os Estados que permanecem no grupo de “baixa renda” com mais recursos, o que é desejável do ponto de vista das políticas de desenvolvimento regional. Assim sendo, nossa sugestão é que a fórmula de partilha dos recursos estabelecida no art. 15 não seja alterada, rejeitando-se, assim, a presente Emenda.

A Emenda nº 208 propõe nova redação para o art. 18 da MPV com o intuito de vincular o Conselho Gestor do FDR ao Ministério da Integração Nacional ao invés do Ministério da Fazenda. Na verdade, a presente Emenda complementa a Emenda nº 210, já analisada, que propôs a vinculação do FDR ao Ministério da Integração Nacional, sob o argumento de que, como esse Ministério é o responsável pela gestão dos demais instrumentos de desenvolvimento regional, ele deveria também gerir o FDR. Os comentários feitos para a Emenda nº 210 continuam válidos: o FDR tem origem diversa dos demais instrumentos de desenvolvimento regional, já que faz parte de uma estratégia de saída coordenada da “guerra fiscal”; o fato de o Ministério da Fazenda gerir o FDR não impede sua complementaridade com os demais instrumentos de política de desenvolvimento regional. Assim sendo, sugiro a rejeição da Emenda.

A Emenda nº 209 sugere nova redação para o art. 19 da MPV, para que as Superintendências Regionais de Desenvolvimento (SUDAM, SUDENE e SUDECO) participem do Conselho Gestor do FDR. A alteração não se justifica porque os recursos do FDR e do art. 20 são direcionados aos Estados e ao DF como compensação pela unificação das alíquotas de ICMS. Sendo assim, não há razão para intermediação desses recursos pelas superintendências regionais de desenvolvimento, por mais

relevante que seja o seu papel e mesmo tendo elas vasta competência e amplo conhecimento da questão regional.

Há também emendas que tratam de matéria estranha ao tema da MPV, cabendo, por isso, sua rejeição. São os casos das Emendas n^{os} 20, 35, 72, 73, 86, 93, 151 e 152.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade da MPV n^o 599, de 2012, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela adequação financeira e orçamentária. No mérito, o voto é pela aprovação da MPV n^o 599, de 2012, pelo acatamento das Emendas n^{os} 158 e 165, pelo acatamento parcial das Emendas n^{os} 1, 2, 5, 6, 12, 13, 14, 16, 19, 21, 23, 24, 25, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 68, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 92, 94, 95, 96, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 109, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 128, 130, 131, 132, 133, 136, 137, 138, 139, 143, 144, 145, 146, 147, 155, 157, 167, 169, 170, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 185, 186, 188, 189, 190, 192, 193, 194, 195, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 207, 212, 215, 216, 217 e 218, tudo na forma do Projeto de Lei de Conversão abaixo, e pela rejeição das demais emendas.

Minuta

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2013
(Proveniente da Medida Provisória nº 599, de 2012)

Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, institui o Fundo de Desenvolvimento Regional e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DA COMPENSAÇÃO DAS PERDAS DE ARRECADAÇÃO

Art. 1º A prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, decorrente de Resolução do Senado de que trata o inciso III do **caput** do art. 8º, ocorrerá de acordo com os critérios, prazos e condições previstos nesta Lei.

Art. 2º A compensação de que trata o art. 1º será devida aos Estados e ao Distrito Federal em relação aos quais se constatar perda de arrecadação em decorrência da redução das alíquotas interestaduais do ICMS, e aos seus respectivos Municípios, na medida da perda efetivamente constatada, observado o seguinte:

I - para efeito de aferição dos valores a serem transferidos às unidades federadas serão considerados os resultados apurados na balança

interestadual de operações e prestações destinadas a contribuintes do ICMS, promovidas no segundo ano anterior ao da distribuição;

II - os valores serão apurados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, acompanhada do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, até o mês de maio de cada ano, com base nas notas fiscais eletrônicas emitidas no ano imediatamente anterior, na forma estabelecida pelo Ministério da Fazenda, para aplicação no exercício seguinte;

III - o montante referente a cada ano será entregue, a partir de janeiro de 2014, em doze parcelas mensais e iguais, até o último dia útil de cada mês, atualizadas com base na variação nominal média do Produto Interno Bruto – PIB apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, verificada no quadriênio imediatamente anterior ao exercício em que se fizer a apuração dos valores.

§ 1º Os valores referentes à compensação prevista no **caput** são considerados transferências obrigatórias e serão devidos pelo período de vinte anos.

§ 2º O projeto de lei orçamentária será enviado ao Congresso Nacional com dotação e subtítulo específicos para a compensação prevista no art. 1º.

§ 3º A entrega dos recursos ocorrerá na forma fixada pelo Ministério da Fazenda.

§ 4º Para efeito da atualização a que se refere o inciso III do **caput**, caso haja alteração posterior nos dados relativos ao PIB, os índices utilizados permanecerão válidos para os fins desta Lei, sem qualquer revisão de valores já apurados, sendo a eventual diferença considerada quando da atualização relativa aos exercícios subsequentes.

Art. 3º Não ensejarão a prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei as perdas de arrecadação resultantes da:

I - concessão de isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido ou outorgado, devolução de imposto, e de quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros relacionados direta ou indiretamente ao ICMS; e

II - alteração nos critérios constitucionais de tributação das operações e prestações interestaduais destinadas a não contribuinte do imposto.

III - redução da alíquota interestadual incidente nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, a que se refere a [Resolução nº 13, de 26 de abril de 2012, do Senado Federal](#).

§ 1º Para efeito do auxílio financeiro de que trata esta Lei, ficam os Estados e o Distrito Federal obrigados a fornecer ao Ministério da Fazenda

as informações relativas aos incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros concedidos aos seus respectivos contribuintes, sem prejuízo do disposto no inciso I do **caput** do art. 8º.

§ 2º O descumprimento da obrigação prevista no § 1º implica suspensão da prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei enquanto perdurar a omissão por parte da unidade federada, relativamente às informações solicitadas.

§ 3º Constatada a falta de informação relativa a determinado favor fiscal concedido, será deduzido do valor das transferências imediatamente subsequentes o montante equivalente ao respectivo benefício fiscal ou financeiro omitido.

§ 4º Para fins do disposto no inciso I do **caput**, a concessão de benefício fiscal ou financeiro a determinado setor econômico presume-se usufruído por todos os contribuintes cadastrados no respectivo código da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, salvo demonstração em contrário a cargo da unidade federada concedente.

§ 5º A União poderá adotar metodologia simplificada de apuração dos valores a serem transferidos, hipótese em que serão consideradas a balança interestadual apurada nos termos do art. 2º e as informações disponíveis acerca dos incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros concedidos pelos Estados e pelo Distrito Federal.

§ 6º A prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei não poderá exceder o valor equivalente a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais) por ano, devendo tal valor ser distribuído proporcionalmente às perdas constatadas, na hipótese em que tais perdas sejam superiores ao referido montante.

Art. 4º Incumbe ao Ministério da Fazenda divulgar anualmente, até maio, os valores a serem transferidos a cada unidade federada no exercício subsequente, bem como a memória de cálculo detalhada destes valores, a partir dos dados da balança interestadual apurada.

Art. 5º Do montante dos recursos que, nos termos desta Lei, couber ao Estado, a União entregará diretamente ao próprio Estado setenta e cinco por cento e, aos seus Municípios, vinte e cinco por cento.

Parágrafo único. O rateio entre os Municípios obedecerá aos coeficientes individuais de participação na distribuição da parcela do ICMS dos respectivos Estados, aplicados na data de entrega do recurso financeiro.

Art. 6º Para entrega dos recursos serão deduzidos, até o montante total apurado no respectivo período, os valores das dívidas vencidas e não pagas da respectiva unidade federada, na seguinte ordem:

I - as contraídas com a União,

II - as contraídas com garantia da União, inclusive dívida externa; e

III - as contraídas com entidades da administração indireta federal.

§ 1º Respeitada a ordem estabelecida nos incisos do **caput**, serão deduzidos, até o montante total apurado no respectivo período, os valores das dívidas vencidas e não pagas primeiramente pela administração direta, depois os valores das dívidas vencida e não pagas pela administração indireta da unidade federada.

§ 2º Respeitada a ordem prevista nos incisos do **caput** e no § 1º, ato do Poder Executivo federal poderá autorizar:

I - a quitação de parcelas vincendas, mediante acordo com o respectivo ente federado; e

II - quanto às dívidas com entidades da administração federal indireta, a suspensão temporária da dedução, quando indisponíveis, no prazo devido, as informações necessárias.

Art. 7º A entrega dos recursos à unidade federada será realizada pela União, após a compensação de que trata o art. 6º, mediante crédito, em moeda corrente, à conta bancária do beneficiário.

Art. 8º A prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei fica condicionada à:

I - apresentação de relação com a identificação completa de todos os atos relativos a incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros cuja concessão não foi submetida à apreciação do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ;

II - celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, até o dia 31 de dezembro de 2013, por meio do qual sejam disciplinados os efeitos dos incentivos e benefícios referidos no inciso I do **caput**, e dos créditos tributários a eles relativos;

III - aprovação de resolução do Senado Federal, editada com fundamento no inciso IV do § 2º do art. 155 da Constituição, que estabeleça a redução das alíquotas do ICMS, aplicáveis às operações e prestações interestaduais, nas condições previstas no Anexo I a esta Lei; e

IV - prestação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, das informações solicitadas pelo Ministério da Fazenda, necessárias à apuração do valor do auxílio financeiro de que trata esta Lei.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do **caput**, as unidades federadas deverão efetuar o registro e o depósito, junto à Secretaria-Executiva do CONFAZ, da documentação comprobatória correspondente aos atos

concessivos dos incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros;

§ 2º Fica vedada a prestação do auxílio financeiro de que trata esta Lei caso constatadas, por parte da União ou de qualquer unidade federada, a concessão, prorrogação ou manutenção de incentivo ou benefício fiscal ou financeiro em desacordo com a legislação, após a celebração do convênio de que trata o inciso II do **caput**, relativamente à unidade federada infratora.

§ 3º Para fins do disposto no inciso II do **caput**, os contribuintes titulares de benefícios fiscais, com prazo de vigência definido, concedidos em contraprestação à instalação de unidade industrial, e que forem devidamente convalidados, reinstituídos ou aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, aplicarão às suas operações o disposto na Resolução do Senado nº 22, de 1989, pelo tempo restante de vigência dos seus benefícios, limitado ao prazo de vinte anos, contado do início da vigência de resolução do Senado Federal de que trata o inciso III do **caput**.

CAPÍTULO II

DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Art. 9º Fica instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Desenvolvimento Regional – FDR, de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Fazenda, com a finalidade de financiar a execução de projetos de investimento com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local.

Art. 10. O FDR terá como agente operador instituição financeira oficial federal definida em ato do Poder Executivo, com as seguintes competências:

I - identificar e orientar a preparação de projetos de investimentos a serem submetidos aos Comitês Estaduais de Planejamento e Investimento;

II - em caso de viabilidade econômica, apoiar os projetos de investimentos aprovados pelos Comitês Estaduais de Planejamento e Investimento;

III - fiscalizar e comprovar a regularidade dos projetos sob sua orientação; e

IV - propor a liberação de recursos financeiros para os projetos em implantação sob sua orientação.

Parágrafo único. Observadas as diretrizes estabelecidas pelo

Ministério da Fazenda, a instituição financeira de que trata o **caput** poderá repassar recursos do FDR a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, com capacidade técnica comprovada e com estrutura operacional e administrativa aptas a realizar, em segurança e no estrito cumprimento das diretrizes e normas estabelecidas, programas de crédito especificamente criados com essa finalidade.

Art. 11. Constituem recursos do FDR:

I - dotações orçamentárias consignadas nas leis orçamentárias;

II - eventuais resultados de aplicações financeiras à sua conta;

III - saldos não utilizados na execução dos programas, projetos e atividades;

IV - eventual parcela excedente dos recursos oriundos de juros dos financiamentos concedidos pelo agente operador; e

V - outros recursos previstos em lei.

Art. 12. Os riscos resultantes das operações realizadas com recursos do FDR serão suportados integralmente pelo agente operador, na forma em que dispuser o Conselho Monetário Nacional.

Art. 13. O montante dos recursos do FDR a serem disponibilizados ao agente operador, ali contida a respectiva dotação orçamentária e a emissão de títulos de que trata o art. 14, estarão limitados aos valores dispostos no Anexo II a esta Lei.

Art. 14. A União poderá emitir, sob a forma de colocação direta, em favor do agente operador, títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal, cujas características serão definidas pelo Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. Fica assegurada ao Tesouro Nacional remuneração compatível com a taxa de remuneração de longo prazo, no caso dos recursos transferidos nos termos do **caput**.

Art. 15. Para fins de alocação dos recursos no âmbito do FDR a que se refere o art. 13 e daqueles tratados pelo art. 20, os Estados e o Distrito Federal serão divididos em dois grupos, da seguinte forma:

I - o primeiro grupo será composto pelas referidas unidades federadas que estiverem acima do PIB **per capita** nacional;

II - o segundo grupo será composto pelas referidas unidades federadas que estiverem abaixo do PIB **per capita** nacional.

§ 1º A distribuição dos recursos entre os dois grupos será determinada pela soma do inverso do PIB **per capita** dos integrantes de cada grupo em relação à soma do inverso do PIB **per capita** de todas as unidades federadas.

§ 2º O coeficiente aplicável a cada membro do grupo será obtido a partir da soma ponderada:

I - da sua respectiva participação populacional em relação ao total do grupo, com peso de dez por cento;

II - do inverso do seu respectivo PIB **per capita** em relação à soma dos inversos do PIB **per capita** dos membros do grupo, com peso de oitenta por cento; e

III - igualmente entre os membros do grupo, com peso de dez por cento.

Art. 16. Os parâmetros utilizados para o cálculo dos coeficientes de que trata o art. 15 deverão ser atualizados conforme divulgação dos respectivos indicadores pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, produzindo efeitos a partir do ano seguinte ao da atualização.

§ 1º Fica o Ministério da Fazenda encarregado de calcular os coeficientes resultantes da atualização de que trata o **caput**.

§ 2º Em caso de inexistência de atualização os coeficientes ficam mantidos até que nova atualização seja feita.

Art. 17. As condições, prazos, demais critérios das operações realizadas com recursos do FDR, e a remuneração da instituição financeira oficial federal operadora desses recursos nos financiamentos de que trata o art. 12, serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 18. Fica instituído o Comitê Gestor do FDR – CGFDR, vinculado ao Ministério da Fazenda, com as seguintes atribuições:

I - promover a integração das ações do FDR e das operações de que trata o art. 20, de forma a orientar e coordenar todas as ações de que trata este Capítulo;

II - supervisionar o cumprimento das diretrizes estipuladas para a alocação de recursos do FDR;

III - promover avaliações de impacto econômico dos investimentos realizados considerando o potencial de geração de emprego e renda e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Art. 19. O CGFDR terá sua composição e funcionamento definidos em Ato do Poder Executivo.

Parágrafo único. Os Comitês Estaduais de Planejamento e Investimento deverão representar os Estados e o Distrito Federal junto ao CGFDR.

Art. 20. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante constante no Anexo III com o objetivo de custear programas dos

governos estaduais destinados a incentivar investimentos com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local.

§ 1º Os recursos referidos no **caput** poderão ser utilizados para pagamento de subvenção econômica à instituição financeira federal a que se refere o art. 10, sob a forma de equalização de taxa de juros, nas operações de crédito custeadas com recursos do FDR.

§ 2º A subvenção econômica corresponderá ao diferencial entre custo da fonte de recursos, acrescido da remuneração a que fará jus a instituição financeira oficial federal, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.

§ 3º A forma e as condições para pagamento da subvenção serão definidas em ato expedido pelo Ministro de Estado da Fazenda.

§ 4º A entrega dos recursos de que trata o **caput** ocorrerá em parcelas mensais, sendo cada parcela entregue até o último dia útil de cada mês.

Art. 21. Fica vedada a disponibilização dos recursos do FDR e dos recursos de que trata o art. 20, caso constatadas, por parte da União ou de qualquer unidade federada, a concessão, prorrogação ou manutenção de incentivo ou benefício fiscal ou financeiro em desacordo com o previsto na legislação.

Art. 22. Os Estados e o Distrito Federal deverão demonstrar a efetiva utilização dos recursos de que trata o art. 20 nas ações previstas neste Capítulo e produzir relatórios de prestação de conta de modo a assessorar as atividades do CGFDR, em conformidade com as normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Art. 23. Os arts. 9º a 22 geram efeitos a partir da data de vigência da Resolução do Senado Federal de que trata o inciso III do art. 8º desta Lei.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÃO FINAL

Art. 24. Ficam criadas Áreas de Livre Comércio no Município de Santarém no Estado do Pará, no Município de Barcarena no Estado do Pará e nos Municípios de Estreito e Grajaú no Estado do Maranhão.

Parágrafo único. Essas Áreas terão acesso aos benefícios previstos na Lei nº 11.898, de 2009.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

ANEXO I
(Condições da resolução do Senado de que trata o inciso III do art. 8º)

RESOLUÇÃO Nº, DE DEDE 2013

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.

O Senado Federal resolve:

Art. 1º A alíquota 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, será de:

I – onze por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014;

II – dez por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015;

III – nove por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016;

IV – oito por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2017;

V – sete por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2018;

VI – seis por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019;

VII – cinco por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2020;

VIII – quatro por cento a partir de 1º de janeiro de 2021.

§ 1º Nas operações e prestações realizadas nas Regiões Sul e Sudeste, destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo, a alíquota será de:

I – seis por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014;

II – cinco por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015;

III – quatro por cento a partir de 1º de janeiro de 2016.

§ 2º Em se tratando de mercadorias e bens produzidos em conformidade com Processo Produtivo Básico nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e no Estado do Espírito Santo, bem como de produtos agropecuários, a alíquota nas operações e correspondentes prestações interestaduais realizadas nessas três regiões e no Estado do Espírito Santo e destinadas às regiões Sul e Sudeste será de:

I – onze por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014;

II – dez por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015;

III – nove por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016;

IV – oito por cento no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2017;

V – sete por cento a partir de 1º de janeiro de 2018.

§ 3º Nas operações interestaduais com gás natural nacional ou importado do exterior, a alíquota será:

I - de 7% (sete por cento), nas operações originadas nas regiões Sul e Sudeste, exceto no Estado do Espírito Santo, destinadas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, inclusive ao Estado do Espírito Santo.

II - de 12% (doze por cento), nas demais situações.

§ 4º O Processo Produtivo Básico de que trata o § 2º será estabelecido pela União.

§ 5º Caso inexistir Processo Produtivo Básico estabelecido em legislação federal, será considerado produzido na região os produtos resultantes de industrialização nas modalidades de transformação ou montagem, assim definidas pelo Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010, e de beneficiamento, a ser definida pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

§ 6º Nas operações e prestações interestaduais originadas na Zona Franca de Manaus, em conformidade com processo produtivo básico previsto no Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e nas Áreas de Livre Comércio de Boa Vista e Bonfim, em Roraima, de Guajará-Mirim, em Rondônia, de Macapá/Santana, no Amapá, de Brasília, Eritaciolândia e Cruzeiro do Sul, no Acre, e de Tabatinga, no Amazonas, em conformidade com Processo Produtivo Básico estabelecido pela União e atendidas as condições previstas nos arts. 26 e 27 da Lei nº 11.898, de 8 de janeiro de 2009, a alíquota será de doze por cento.

§ 7º Nas operações e prestações interestaduais realizadas entre a Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio mencionadas no § 6º serão aplicadas as alíquotas previstas nos incisos I a VIII do *caput*.

Art. 2º O disposto no art. 1º não se aplica às:

I - operações interestaduais com bens e mercadorias importados do Exterior, disciplinadas pela Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012;

II - prestações interestaduais de serviço de transporte aéreo de passageiro, carga e mala postal, disciplinadas pela Resolução nº 95, de 13 de dezembro de 1996.

Art. 3º Fica revogada a Resolução nº 22, de 19 de maio de 1989.

Art. 4º A produção de efeitos desta Resolução fica condicionada, cumulativamente, à aprovação de lei que:

I - disponha sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de compensar perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao ICMS e institua o Fundo

de Desenvolvimento Regional, que serão considerados transferências obrigatórias a cada exercício, pelo período mínimo de vinte anos;

II - defina em três quintos o quórum necessário para fins de celebração, no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), de convênio entre os Estados e o Distrito Federal por meio do qual sejam disciplinados os efeitos de todos os incentivos e benefícios fiscais ou financeiros concedidos, em todas as Unidades Federadas, sem aprovação daquele colegiado.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor em 1º de janeiro de 2014.

SENADO FEDERAL, em dede 2013.

ANEXO II

PERÍODO	VALORES EM R\$
2014	2.000.000.000,00
2015	4.000.000.000,00
2016	6.000.000.000,00
2017	8.000.000.000,00
2018	8.000.000.000,00
2019	8.000.000.000,00
2020	8.000.000.000,00
2021	8.000.000.000,00
2022	8.000.000.000,00
2023	8.000.000.000,00
2024	8.000.000.000,00
2025	8.000.000.000,00
2026	8.000.000.000,00
2027	8.000.000.000,00
2028	8.000.000.000,00
2029	8.000.000.000,00
2030	8.000.000.000,00
2031	8.000.000.000,00
2032	8.000.000.000,00
2033	8.000.000.000,00
TOTAL	148.000.000.000,00

ANEXO III

PERÍODO	VALORES EM R\$
2014	2.000.000.000,00
2015	4.000.000.000,00
2016	6.000.000.000,00
2017	8.000.000.000,00
2018	8.000.000.000,00
2019	8.000.000.000,00
2020	8.000.000.000,00
2021	8.000.000.000,00
2022	8.000.000.000,00
2023	8.000.000.000,00
2024	8.000.000.000,00
2025	8.000.000.000,00
2026	8.000.000.000,00
2027	8.000.000.000,00
2028	8.000.000.000,00
2029	8.000.000.000,00
2030	8.000.000.000,00
2031	8.000.000.000,00
2032	8.000.000.000,00
2033	8.000.000.000,00
TOTAL	148.000.000.000,00

