

## **PARECER N° , DE 2013**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 1, de 2013, do Poder Executivo, que *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.*

**RELATOR: Senador DELCÍDIO DO AMARAL**

### **I – RELATÓRIO**

Vem à apreciação da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 1, de 2013, de iniciativa do Poder Executivo, encaminhado ao Senado Federal mediante o Aviso nº 1.156-A-C. Civil, de 27 de dezembro de 2012, cujo objetivo é o descrito em epígrafe.

A matéria se apresenta em quatro artigos.

O art. 1º estabelece, em seu *caput*, o cronograma de redução das alíquotas do ICMS nas operações e prestações interestaduais. As alíquotas de 12% e 7% são reduzidas progressivamente, até serem unificadas em 4%, ao longo de um processo de transição previsto para ocorrer entre 2014 e 2025.

O parágrafo único do mesmo artigo estipula que, nas operações e prestações interestaduais originadas na Zona Franca de Manaus e nas operações interestaduais com gás natural, a alíquota do ICMS será de 12%, permanecendo, pois, nos mesmos patamares atuais.

O art. 2º estabelece que não se aplica o cronograma previsto no art. 1º às operações interestaduais com bens e mercadorias importados do Exterior, nos termos da Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012, que trata do problema conhecido por “guerra dos portos”.

O art. 3º revoga a Resolução nº 22, de 19 de maio de 1989.

O art. 4º estabelece que a nova Resolução entrará em vigor em 1º de janeiro de 2014.

Ao justificar sua iniciativa, o Poder Executivo assim se pronuncia na Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda à Presidente da República:

Tendo presente os efeitos danosos deste procedimento [*a concessão de benefícios fiscais irregulares*], mormente no que tange ao princípio federativo, faz-se necessária a alteração da disciplina normativa ora vigente, com vistas a desestimular tais práticas. Nesta perspectiva, na medida em que as alíquotas interestaduais sejam gradualmente reduzidas, desloca-se a tributação da origem para o destino, providência esta que, inequivocamente, desestimulará a concessão dos benefícios fiscais ensejadores da guerra fiscal.

O Projeto de Resolução e a Medida Provisória nº 599, de 29 de dezembro de 2012, são iniciativas legislativas complementares, por conta de duas ações contidas na mencionada Medida Provisória:

- criação de auxílio financeiro, com a finalidade de compensar as Unidades da Federação que venham a ter perda efetiva de arrecadação decorrente da redução da alíquota interestadual de ICMS; e

- criação do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), com o objetivo de estabelecer nova sistemática de promoção de política industrial e desenvolvimento econômico dos Estados e do Distrito Federal, em substituição ao ICMS como instrumento de atração de empresas e negócios.

Foram apresentadas as Emendas nºs 1, 2, 3, 4 e 5.

A Emenda nº 1, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, tem como escopo evitar suposta desvantagem tributária para os demais Estados da região Norte nas operações com o Estado do Amazonas. Segundo essa proposta, nas

operações interestaduais dentro da Região, seria mantida a aplicação da alíquota de 12%.

As Emendas nº 2, 3, e 4 são de autoria da Senadora Lúcia Vânia. A Emenda nº 2 tem como objetivos restringir a manutenção da alíquota de 12% às mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus que seguirem o Processo Produtivo Básico e suprimir a menção ao gás natural, ambos no parágrafo único do art. 1º do PRS nº 1, de 2013; e acrescentar o § 2º ao art.1º, dispondo que a alíquota nas operações interestaduais com gás natural será de 12% ou 7%, de acordo com a localização dos Estados de origem e destino.

A Emenda nº 3 tem por objetivo incluir no art. 2º do PRS nº 1, de 2013, referências ao serviço de transporte aéreo de passageiro, carga e mala postal e à correspondente Resolução do Senado nº 95, de 1996, a fim de que não seja alterada a alíquota interestadual de ICMS de 4% hoje incidente sobre essas operações.

Já a Emenda nº 4 tem por objetivo condicionar a produção de efeitos das reduções de alíquotas do ICMS nas operações e prestações interestaduais à aprovação e entrada em vigor das demais medidas propostas pelo Poder Executivo da União, diga-se, a criação do Fundo de Compensação de Receitas, do Fundo de Desenvolvimento Regional e o acordo entre os Estados e o Distrito Federal com vistas a conceder remissão, extinção e anistia de créditos tributários, decorrentes de benefícios e incentivos fiscais e financeiros concedidos sem a prévia autorização do CONFAZ.

A Emenda nº 5, do Senador Romero Jucá, tem o intuído de estender às Áreas de Livre Comércio a situação excepcional de manutenção da atual alíquota de 12%, reservada à Zona Franca de Manaus. O autor da Emenda considera que as empresas interessadas em instalar-se nas Áreas de Livre Comércio também terão necessidade de uma compensação para enfrentar e superar as dificuldades locais, as externalidades negativas e as distâncias aos principais mercados consumidores do País.

É o Relatório.

## II – ANÁLISE

Não há dúvida sobre a constitucionalidade do PRS nº 1, de 2013, pois cabe à União legislar sobre direito tributário e sistema tributário, conforme o disposto nos arts. 24, I, e 48, I, da Constituição Federal.

A nossa Carta confere ao Senado Federal, em seu art. 155, § 2º, IV, a prerrogativa de estabelecer as alíquotas do ICMS aplicáveis às operações e prestações interestaduais e de exportação, por intermédio de resolução de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros.

A competência da Comissão de Assuntos Econômicos para deliberar sobre a proposição decorre do art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal.

A Proposição apresenta adequada redação e nada há a reparar quanto à técnica legislativa.

O mérito da iniciativa do Poder Executivo deve ser avaliado sob três abordagens: (i) o contexto de modificações recentes na sistemática de administração do ICMS; (ii) a razão de ser da proposta de redução da alíquota interestadual; e (iii) os desafios nos desdobramentos da implementação da Resolução proposta, pois sua eficácia depende do sucesso na superação das dificuldades previstas para as próximas etapas.

O PRS nº 1, de 2013, se insere no contexto de modificações recentes na sistemática de administração do ICMS. O Congresso Nacional, com forte apoio do Poder Executivo Federal, está conduzindo amplo conjunto de ações nesse sentido, cabendo destacar as seguintes iniciativas:

**1º) Resolução do Senado nº 13, de 2012:** em 26 de abril de 2012 foi publicada a Resolução nº 13 do Senado Federal, que, a partir de 01/01/2013, reduz para 4% a alíquota do ICMS incidente nas operações interestaduais com produtos importados.

De acordo com a Resolução, será de 4% a alíquota do ICMS nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do Exterior que, após seu desembarço aduaneiro, não tenham sido submetidos a processo de

industrialização ou, ainda que submetidos a qualquer processo de industrialização, resultem em mercadorias ou bens com Conteúdo de Importação superior a 40%.

A reiteração da prática de concessão de incentivos fiscais por parte das unidades federadas a bens e mercadorias importadas do Exterior tinha como consequência a perda de competitividade da indústria nacional. A perdurar o incentivo indiscriminado e incontrolado às importações, a tendência seria que se desse preferência ao produto alienígena em detrimento do brasileiro, o que ajudaria a promover a desindustrialização do País.

A Resolução nº 13, de 2012, teve como objetivo a correção dessa distorção, deslocando a tributação de ICMS dos bens e mercadorias importados preponderantemente para o Estado de destino, ou seja, para aquele em que se der o consumo, independentemente do local por onde o produto ingressar no País.

**2ª) Medida Provisória nº 599, de 2012:** como já mencionado, há estreita complementaridade entre o Projeto de Resolução em análise e a indicada MPV nº 599, de 2012.

A Medida Provisória contempla a compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios que perderem arrecadação por conta da redução da alíquota interestadual do ICMS, tal como ocorre no PRS nº 1, de 2013. Simultaneamente, cria o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), para substituir o uso da alíquota interestadual como instrumento de desenvolvimento regional. A compensação e a criação do Fundo estão, porém, condicionadas à aprovação de resolução do Senado Federal, reduzindo a alíquota interestadual do ICMS, nos moldes do disciplinado pelo PRS nº 1, de 2013.

Atualmente, por força da Resolução do Senado Federal nº 22, de 1989, as alíquotas estão fixadas em 12%, para quaisquer operações e prestações entre Estados, exceto nas transações originadas das regiões Sul e Sudeste destinadas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Espírito Santo, que sofrem incidência de 7%. Trata-se de um regime misto, em que há partilha da arrecadação do ICMS entre os Estados de origem e os de destino nas transações interestaduais. A MPV também indica, em seu art. 8º, o cronograma de redução das alíquotas dos atuais 12% e 7% para 4%, a ser estabelecido por resolução do Senado Federal, conforme a Proposição agora em análise nesta Comissão.

A existência de uma margem considerável de apropriação de receita na origem permite aos Estados utilizar a concessão de estímulos fiscais, por meio da isenção do ICMS, como instrumento de desenvolvimento do respectivo território, atraindo o investimento produtivo das empresas. Há consenso quanto ao diagnóstico de que o uso generalizado desse instrumento pelos Estados, a chamada “guerra fiscal”, gera efeitos deletérios sobre a produtividade da economia no longo prazo, inclusive por conta da incerteza jurídica advinda de benefícios fiscais concedidos ao arrepio da lei, por falta da necessária aprovação unânime pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

A MPV abraça esse diagnóstico ao criar condições para a aceitação da política de redução da alíquota interestadual do ICMS, o que faz por meio da compensação aos Estados e Municípios e do FDR.

**3º Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 238, de 2013, e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 124, de 2013 - Complementar:** a primeira proposição está em tramitação na Câmara dos Deputados e a segunda tramita no Senado Federal. Ambas têm os seguintes objetivos:

- a) cuida de prever um *quorum* diferenciado para fins de aprovação de convênio que tenha por objeto a concessão de remissão dos créditos tributários constituídos em decorrência de benefícios ou incentivos fiscais ou financeiros instituídos em desacordo com o disposto no art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição da República, bem assim para a reinstituição dos referidos benefícios, observado, para tanto, os ditames constitucionais e legais aplicáveis.
- b) altera a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, visando ajustar as formas de compensação das renúncias tributárias; e
- c) cuida da alteração nos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento celebrados entre a União, os Estados e os Municípios.

A aprovação dessas duas proposições pelo Congresso Nacional, irá estabelecer os parâmetros para a convalidação dos incentivos fiscais concedidos sem amparo em aprovação pelo Confaz. Isso dará segurança jurídica às empresas beneficiadas e ordenará a saída da complexa situação resultante da acumulação de irregularidades praticadas na concessão de incentivos fiscais sem o devido respaldo legal.

A aprovação do PLP nº 238, de 2013, e do PLS nº 124, de 2013, além de dar segurança jurídica às empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais no âmbito do ICMS, ajustará os encargos da dívida dos Estados, Distrito Federal e Municípios junto à União, aos atuais níveis de juros praticados na economia brasileira, dando alívio às finanças estaduais e municipais.

**4ª) Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 197, de 2012:**

já aprovada no Senado Federal, a proposição está sob a apreciação da Câmara dos Deputados e tem como objetivo a alteração do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, para modificar a sistemática de cobrança do ICMS incidente sobre as operações e prestações realizadas de forma não presencial e que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado.

A PEC altera dispositivos do ICMS e equaciona alguns aspectos de ordem técnica para a implementação da proposta de modificação na tributação das operações não presenciais, inclusive relativas ao comércio eletrônico, de modo que se aplique a alíquota interestadual nas operações e prestações que remetam bens ou destinem serviços ao consumidor final, localizado em outro Estado, independentemente do consumidor final ser contribuinte ou não do imposto, quer seja pessoa física ou jurídica.

Em termos práticos, a PEC propõe a repartição da arrecadação com o ICMS, na tributação das operações não presenciais, entre os Estados de origem e os de destino, tal qual já é feito nas demais operações interestaduais e em perfeita consonância com as novas alíquotas que vierem a ser definidas pelo PRS nº 1, de 2013, pois fortalece o princípio de cobrança do ICMS no destino. A única diferença é que o Estado de destino receberá parcela do tributo correspondente à alíquota interestadual, ainda que a operação tenha como destinatário um não contribuinte.

Feita essa exposição sobre o contexto das modificações recentes e das proposições existentes na sistemática de administração do ICMS, cabe analisar a razão de ser da proposta de redução da alíquota interestadual.

Há amplo reconhecimento do sucesso inicial da concessão de incentivos fiscais na atração de empresas industriais e de prestação de serviços nos primeiros anos de sua implementação. Assim, nos anos oitenta e no começo da década de noventa, diversos Estados foram bem sucedidos na promoção de

política de industrialização e criaram novos eixos de desenvolvimento para suas respectivas economias.

Da mesma forma, há nos dias de hoje amplo consenso de que se esgotaram as possibilidades de sucesso dessa prática, feita sem amparo legal. Em grandes linhas, o esgotamento da prática de concessão de incentivos fiscais com base no ICMS é o resultado da convergência de diversos fatores:

a) amplo reconhecimento de se tratar de prática nociva ao fortalecimento do Pacto Federativo, visto que seus custos são suportados pelos demais entes da Federação e não pelo Estado onde se localiza o empreendimento beneficiado e onde são geradas rendas em termos de salários, fretes, aluguéis e taxas e impostos locais;

b) perda de receita de ICMS para o conjunto dos entes federativos, ficando o ganho restrito à economia interna das empresas beneficiadas. Isso porque, enquanto, inicialmente, apenas os Estados com menor base econômica ofereciam os incentivos fiscais, havia, de fato, a criação de um atrativo capaz de compensar as desfavoráveis condições de infraestrutura, a carência de logística eficiente e falta de recursos humanos capacitados. No entanto, com o tempo, Estados com maior desenvolvimento econômico também passaram a conceder incentivos fiscais, anulando a atratividade das áreas menos desenvolvidas do País. Em outras palavras, os empreendimentos passaram a se estabelecer em regiões que já contavam com vantagens locacionais e, ainda por cima, recebendo incentivos fiscais;

c) clima generalizado de insegurança jurídica para as empresas beneficiadas criado a partir: (i) da recente decisão do Supremo Tribunal Federal de considerar ilegais as leis de diversos Estados, que tratavam de concessão de incentivos de ICMS sem amparo de decisão do CONFAZ, e (ii) do início do processo de tramitação de uma proposta de Súmula Vinculante para generalizar a decisão anterior;

d) elevação dos custos com a administração do ICMS para a administração pública com a concessão de incentivos fiscais. Tanto as empresas como a administração fazendária passaram a lidar no dia a dia com 27 diferentes legislações estaduais e com um complexo processo de decisão e de aplicação das normas;

e) erosão da capacidade de arrecadação do ICMS, o qual, mesmo sem abranger serviços, em 1969, arrecadou o equivalente a 7,32% do PIB, enquanto em 2012, arrecadou apenas 7,12%, apesar da enorme expansão de sua base tributária, principalmente nos setores de energia elétrica, comunicações e combustíveis; e

f) aumento da complexidade do sistema como um todo, por conta das diferentes sistemáticas de concessão de crédito presumido, que gerou desconfiança, dificultando a cooperação entre os Estados e o Distrito Federal, de um lado, e a União, de outro.

Como resultado desse complexo processo, a melhor solução para a presente situação de generalizada ilegalidade e insegurança jurídica é a gradativa redução das alíquotas interestaduais de ICMS, deslocando-se a tributação da origem para o destino, o que diminuirá a atratividade da concessão de benefícios fiscais na origem do processo de produção e comercialização de bens, mercadorias e serviços.

Para reforçar a eliminação dos benefícios fiscais, há previsão da MPV nº 599, de 2012, de que o Estado que conceder incentivos sem a concordância do CONFAZ não fará jus aos recursos do Fundo de Compensação de Receita.

Em síntese, o reiterado desrespeito aos ditames da Constituição e a contínua desconsideração de leis complementares quanto a exigências básicas, restringem a saída dessa complexa situação a uma única alternativa: a redução da possibilidade de concessão de incentivos fiscais pelos Estados onde se dá a origem das operações e prestações interestaduais, pela transferência para o Estado de destino da fatia mais expressiva da arrecadação do ICMS resultante de tais operações e prestações.

Apresentado o contexto onde se insere o PRS nº 1, de 2013, e analisada sua razão de ser, cabe considerar que sua aprovação pelo Senado Federal significará, apenas, o começo do fim da disputa fiscal, com o uso de benefícios fiscais baseados no ICMS.

A aprovação da Resolução proposta pelo Poder Executivo é, sem dúvida, um passo imprescindível para acabar com a disputa fiscal entre os entes

da Federação. No entanto, sua eficácia depende do sucesso na superação das dificuldades previstas para as próximas etapas de sua implementação.

Dar predominância à cobrança do ICMS no destino das operações e prestações interestaduais é uma decisão inescapável. Mas há três questões que ainda devem merecer a atenção do Congresso Nacional: (i) a justa e tempestiva compensação aos entes federativos que irão suportar perdas efetivas na arrecadação do ICMS; (ii) a correta e eficiente execução de uma política de desenvolvimento regional que permita aos Estados com menor desenvolvimento econômico promover políticas de industrialização e criar condições favoráveis à atração de empresas e negócios; e (iii) o aperfeiçoamento dos mecanismos de administração fazendária para fazer face aos desafios de implementação das normas derivadas desta Resolução, aproveitando-se da recente experiência com a Resolução nº 13, de 2012.

De acordo com o processo legislativo, a apreciação em profundidade das questões enumeradas será feita na tramitação da Medida Provisória nº 599, de 2012. No entanto, dada a decisiva interdependência entre as duas proposições, considero indispensável levá-las em breve consideração na análise do PRS nº 1, de 2013.

A primeira questão é a compensação das perdas de receita em decorrência da reforma em análise. Trata-se de uma questão com grave antecedente: atualmente, são enormes as perdas dos Estados e Municípios com a concessão de isenção do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semimanufaturados. Nesse sentido, cabe ressaltar que há estimativa de que a compensação feita pela União atinge apenas cerca de 10% do total do valor das concessões de isenção feitas pelos demais entes federativos, e que, anualmente, há um desgastante processo para inserir no Orçamento da União as dotações necessárias ao exercício da compensação parcial.

A questão da compensação de perdas com a denominada “Lei Kandir” deve ser lembrada neste momento, pois há uma diferença marcante entre aquela sistemática de compensação e a nova exigência de compensação decorrente da redução da alíquota interestadual. Trata-se da diferença de forças políticas diretamente envolvidas nos dois processos de compensação.

De um lado, quanto à Lei Kandir, apesar de haver interesse direto por parte de todos os 26 Estados, dos 5.564 municípios e do Distrito Federal, há

imensa dificuldade em obter os recursos orçamentários para a cobertura parcial das perdas com a isenção do ICMS sobre as exportações.

Por outro lado, no futuro, apenas oito Estados estarão diretamente interessados na obtenção de recursos para a compensação das perdas com a aplicação da Resolução agora em análise. Para 16 Estados e o Distrito Federal essa questão não existirá, pois contam com a previsão de ganhos com a proposta de reforma.

Em síntese, a questão da garantia de receita da minoria dos Estados para os quais há previsão de perda com a presente reforma exige uma formalização mais vigorosa que a simples transformação em lei da mencionada Medida Provisória nº 599, de 2012. Os Estados tidos como prováveis perdedores não podem ser reféns das circunstâncias e da boa vontade da maioria dos demais entes federativos para ter o equilíbrio de suas finanças.

Ou seja, é altamente recomendável que se dê à garantia de compensação de perdas efetivas a segurança de uma lei complementar, cujo conteúdo seria muito próximo ao do atual texto legal da Medida Provisória nº 599, de 2012. Isso impediria mudanças futuras quanto à questão por meio de leis ordinárias ou medidas provisórias, que venham a alterá-la, ou mesmo, no caso da LOA, que tem forma jurídica de lei ordinária, possa não alocar, ou contingenciar recursos da lei de conversão da MP, uma vez que têm a mesma hierarquia, e a lei mais nova precede à mais antiga, como estatuído em nosso Direito pítrio.

Tal iniciativa foi tomada pelo Senador Paulo Bauer, com o PLS nº 106, de 2013, que com o mesmo objetivo da mencionada Medida Provisória, dá mais robustez e garantia para o fundo a ser criado para a compensação das perdas mediante a prestação de auxílio financeiro.

É imprescindível a aprovação da lei de criação de fundo de prestação de auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal e municípios, para compensar, mensalmente, as perdas decorrentes da redução das alíquotas interestaduais de que trata o Projeto de Resolução do Senado nº 01, de 2013, com valores condizentes com as perdas e atualização de seu valor pela variação do PIB, apurada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e verificada no quadriênio imediatamente anterior ao exercício em que se fizer a apuração dos valores, de tal sorte que se ressarçam as perdas integralmente,

podendo inclusive ser utilizado para a compensação, a interesse de cada Unidade Federada, das perdas de empresas de relevante interesse, quanto às perdas em decorrência da redução de alíquotas, em conformidade com os contratos firmados com os respectivos Entes.

Deve tal fundo ter a participação de técnicos do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ para, em conjunto com a Receita Federal do Brasil, elaborarem a apuração das perdas, haja vista o ICMS ser um tributo estadual o que por si só requer a presença de técnicos que detenham o conhecimento necessário do Imposto para acompanhar essa apuração, além de resguardar os interesses das unidades federadas envolvidas.

A segunda questão consiste na eliminação do uso do ICMS como instrumento de atração de empreendimentos produtivos. Trata-se do desafio de estabelecer um marco legal vigoroso para a correta e eficiente execução de uma política de desenvolvimento regional que permita aos Estados com menor desenvolvimento econômico promover políticas de industrialização e criar condições favoráveis à atração de empresas e negócios.

A proposta encaminhada pelo Poder Executivo constitui um bom passo inicial para o exame dessa questão, mas há diversos aspectos que merecem aperfeiçoamentos. A intensidade das desigualdades inter-regionais de desenvolvimento exige uma política nacional de desenvolvimento regional em bases mais sólidas do que as consideradas na mencionada Medida Provisória nº 599, de 2012.

A intensa participação da União se faz necessária para compensar o diferencial de receita estadual *per capita* dos Estados subfinanciados em relação aos Estados sobre financiados. Em 2010, os governos estaduais do Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Alagoas e Bahia dispuseram de apenas R\$ 1.672,78 de receita por habitante. Essa diminuta disponibilidade de recursos orçamentários em termos *per capita* correspondeu a apenas 49,3% da disponibilidade de receita *per capita* dos governos estaduais do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, que foi de R\$ 3.392,38 naquele mesmo ano.

Neste sentido, a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional em montante suficiente para suprir a perda da utilização do ICMS como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, cujos recursos serão distribuídos entre os estados da Federação, de forma a se respeitar as

peculiaridades de cada Região, utilizando-se de variáveis que façam frente não somente ao porte de sua população e ao inverso do PIB estadual, parâmetros que são prejudiciais aos estados novos e aos fortemente exportadores, mas também refletem a sua eficiência arrecadatória na obtenção de receita, com o intuito de financiar a execução de projetos de investimento com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local.

A disponibilidade dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Regional, que devem ser equilibrados entre os valores orçamentários e financeiros, tem como justificação suas próprias premissas e visa os seguintes objetivos: (i) substituir a utilização do ICMS pelas unidades federadas como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico; e (ii) ser parte integrante da política nacional de desenvolvimento executada pela União em articulação com os Estados e Municípios.

Com uma destinação prioritária para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e o Estado do Espírito Santo, busca-se assegurar recursos a essas unidades federadas para o financiamento do desenvolvimento, valorizando o planejamento regional orientado para aplicação em investimentos em infraestrutura, com vistas a garantir a manutenção e atração de empreendimentos do setor produtivo.

Ainda, essa questão de maior destinação às regiões já citadas, sempre permeou as discussões sobre a reformulação do Pacto Federativo, desde as primeiras tentativas de se construir uma reforma tributária no País, constituindo ponto fundamental para os Estados dessas regiões a destinação desses recursos para as unidades federativas menos desenvolvidas.

Ou seja, espera-se que a União aproveite o Fundo de Desenvolvimento Regional para estabelecer uma política nacional para a promoção efetiva do fortalecimento do Pacto Federativo, avançando muito além do previsto na referida Medida Provisória.

Já a última questão diz respeito à exigência de aperfeiçoamento dos mecanismos de administração fazendária para fazer face aos desafios de implementação das normas derivadas desta Resolução. Como parâmetro para aferir o vulto dessa questão, basta considerar as dificuldades presentes na implementação da Resolução nº 13, de 2012, aqui já referida, que pretende acabar com a denominada “guerra dos portos”.

No tocante às emendas apresentadas, a Emenda nº 1, de autoria do Senador Flexa Ribeiro, tem por objetivo manter a alíquota de 12% nas operações interestaduais dentro da Região Norte.

Ainda sobre o mesmo tema, a Emenda nº 5, de autoria do Senador Romero Jucá, visa estender às Áreas de Livre Comércio a situação excepcional de manutenção da atual alíquota de 12%, hoje reservada à Zona Franca de Manaus.

É preciso considerar que o Amazonas, que abriga a Zona Franca de Manaus, foi excluído do cronograma de redução programada da alíquota interestadual de ICMS porque sua situação é peculiar. No caso de vigência da alíquota de 4%, o Amazonas perderia 77% de sua arrecadação com o ICMS. No caso de a alíquota ficar em 7%, a perda seria de 48,7%, ainda expressiva. Certamente, o Estado teria comprometida sua capacidade de ofertar serviços públicos aos seus cidadãos.

Cabe ainda observar que as perdas significativas para o Amazonas se devem a uma característica básica: ser um Estado produtor, por abrigar a Zona Franca de Manaus. Assim sendo, creio que não caberia estender a situação excepcional do Amazonas – consubstanciada na alíquota de 12% – para os demais Estados do Norte.

Em relação à Emenda nº 2, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, tem como objetivo restringir a alíquota de 12% às mercadorias produzidas na Zona Franca de Manaus que seguem o processo produtivo básico e diferenciar as alíquotas aplicáveis ao gás natural em 7% e 12%, a depender dos Estados de origem e destino.

Quanto ao segundo objetivo, a preocupação da Senadora é pertinente. Entretanto, em Emenda Substitutiva que pretendo apresentar, deixarei claro que a alíquota de 12% somente será aplicada sobre o gás natural importado. A produção que vier a ocorrer nas regiões mais desenvolvidas do Brasil, quando dirigida a Estados das regiões menos desenvolvidas, estará sujeita à alíquota de 4%.

O primeiro objetivo também é uma preocupação pertinente. No entanto, é difícil haver as chamadas “maquiladoras” na Zona Franca, que só façam a montagem dos produtos, sem seguir o Processo Produtivo Básico. Isso

ocorre porque Manaus está muito distante dos principais centros consumidores do País, tornando a atividade de “maquiladora” naquele local não atrativa em termos econômicos.

A Emenda nº 3, também de autoria da Senadora Lúcia Vânia, tem por objetivo impedir que seja alterada a alíquota interestadual de ICMS de 4% hoje incidente sobre o serviço de transporte aéreo de passageiro, de carga e mala postal.

A Senadora Lúcia Vânia propôs também a Emenda nº 4, com o intuito de impor condições para a vigência da Resolução. A preocupação da Senadora é pertinente, já que os Estados que terão perda de receita deverão ter a garantia de sua compensação. Além disso, é fundamental que os Estados, que abrirão mão da concessão de incentivos baseados no ICMS como instrumento da política de desenvolvimento regional, tenham um novo instrumento de política à sua disposição, qual seja, o Fundo de Desenvolvimento Regional.

Na Emenda Substitutiva que apresentarei, colocarei essas duas pré-condições, incorporando, portanto, parte das preocupações da Senadora Lúcia Vânia.

Passemos, então, aos ajustes que devem ser feitos, apesar do mérito já reconhecido da proposta enviada pelo Poder Executivo.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que ainda não há, no Brasil, a convergência do padrão de desenvolvimento econômico de suas diferentes regiões. Há consenso de que o Norte, Nordeste e Centro-Oeste permanecem em desvantagem em relação ao Sul e Sudeste. Para que haja a convergência de renda per capita entre as cinco macrorregiões brasileiras, é fundamental que as menos desenvolvidas cresçam acima da média nacional. O alcance dessa meta depende, por sua vez, da existência de políticas de desenvolvimento regional, algumas levadas a cabo pelos próprios Estados, que conhecem bem sua respectiva realidade socioeconômica.

Assim sendo, e como não há a uniformidade do desenvolvimento, as alíquotas não devem convergir para 4%. Um diferencial deve ser mantido para os Entes Federados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e para o Espírito Santo. Propomos que seja mantida a alíquota de 7% para essas três regiões, a

vigorar a partir de 1º de janeiro de 2018, em suas operações com Estados do Sul e do Sudeste, para produtos industriais e agropecuários.

Outra modificação diz respeito à exceção prevista para a Zona Franca de Manaus, que estaria sujeita à alíquota de 12%. Quando a operação for feita com área de livre comércio, não haverá essa exceção, ou seja, a alíquota convergirá para 4% a partir de 1º de janeiro de 2021.

Propomos também que a alíquota de 12% para operações interestaduais com gás natural importado do Exterior, mantendo-se as regras do gás natural nacional conforme se apresentam hoje, ou seja, de 7% (sete por cento), nas operações realizadas 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, e de 12% (doze por cento), nas demais situações entre contribuintes.

Por último, mas não menos importante, propomos que a entrada em vigor da Resolução ocorra em 1º de janeiro de 2014, porém condicionada à aprovação do chamado Fundo de Compensação de Receitas, para compensar eventuais perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao ICMS, e a aprovação do Fundo de Desenvolvimento Regional, previstos na Medida Provisória nº 599, de 2012. Em outras palavras, propomos que a aprovação do Projeto de Resolução sob análise esteja condicionada à aprovação da referida Medida Provisória e do PLS nº 106, de 2013.

Estabelecer esses condicionantes também no texto da Resolução evitará que, se por algum incidente na tramitação das propostas normativas que formam o “acordo para por fim à chamada guerra fiscal”, a Resolução for aprovada e publicada antes dos demais normativos, os Estados e o Distrito Federal percam receitas do ICMS sem as correspondentes adoções de medidas de compensação e manutenção de investimentos nas regiões menos desenvolvidas, do que resultaria impacto negativo às finanças estaduais, inviabilizando a administração das unidades da Federação.

Nesta direção, é de suma importância a aprovação dos demais instrumentos normativos que tratam do Pacto Federativo. No bojo deste pacote de normas propostas encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo constam a MPV nº 599, de 2012, – que cria os fundos

retromencionados, e do PLS nº 106, de 2013, que tramita no Senado Federal, este PRS nº 01, de 2013, que dispõe sobre a redução gradual das alíquotas e o PLP nº 238, de 2012, ou o PLS nº 124, de 2013, que preveem:

- a) um *quorum* diferente daquele previstos na Lei Complementar nº 24/75 (unanimidade) para resolver as concessões de benefícios e incentivos concedidos à revelia do CONFAZ, até a data de aprovação do Convênio de ratificação destes, e os seus efeitos para o futuro;
- b) a renegociação das dívidas dos estados e do Distrito Federal, que é imprescindível para o fôlego financeiro dos estados, com juros justos e a valores de Mercado, e com comprometimento que permita investimentos pelos Entes Federados, tal qual colocado na Carta de Governadores entregue para os Presidentes da Câmara e do Senado no dia 13 de março de 2013.

É sobejamente importante não esquecer que nesta negociação de âmbito nacional, centrada no fortalecimento da Federação, também se deve incluir a tramitação da PEC nº 197, de 2012, de sorte a não haver prejuízos relacionados ao comércio não-presencial, evitando vários tipos de simulações e fraudes fiscais que serão perniciosas aos Estados, mas com os ajustes necessários, que retornam o texto da PEC ao que fora discutido e aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Como argumento final a favor da proposição em análise, cabe comentar alguns números relativos às perdas e ganhos dos Estados, extraídos de estimativas feitas pelo Ministério da Fazenda e pelo CONFAZ.

Caso seja adotado o novo par de alíquotas de 7% (para Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e 4% (para Sul e Sudeste), seria possível diminuir as perdas dos Estados situados naquelas regiões que são vocacionados para a exportação. Por exemplo, as perdas da Bahia passariam de 8,9% para 2,1%. No Mato Grosso do Sul, as perdas cairiam de 33,2% para 17,7%; no Mato Grosso, de 14,4% para 5,2%; em Goiás, de 24,9% para 10,8%.

No Norte, também ganhariam os Estados que têm maior grau de desenvolvimento. Por exemplo, em Rondônia, os ganhos passariam de 0% para 3,1%; no Tocantins, de 0,8% para 3,9%. No Nordeste, ganhariam os Estados com maior estrutura econômica, como Ceará (4% para 5,8%), Paraíba (- 0,10%

para 3,3%), Pernambuco (-0,5% para 3,2%), Alagoas (2,9% para 5,6%) e Sergipe (7% para 7,6%).

Os Estados que ganhariam menos são aqueles de menor grau de desenvolvimento e pequeno contingente populacional no Norte: Roraima, cujo ganho cai de 9,9% para 7,3%; Acre, onde o ganho de 13,3% cairá para 11,1%; e Amapá, que terá seus ganhos reduzidos de 11,9% para 9,3%. No Nordeste, ganhariam menos os Estados de menor vigor econômico e vocacionados para o consumo, como Maranhão, cujos ganhos cairiam de 18,2% para 15,4%; Piauí, de 16,6% para 13,3%; e Rio Grande do Norte, de 12,7% para 10,5%.

A situação do Amazonas é peculiar, já que a Zona Franca de Manaus ficaria fora da regra geral. No entanto, caso o Estado não fosse objeto de exceção, suas perdas cairiam de 77% caso vigorasse a alíquota de 4% para 48,7% caso vigorasse a alíquota de 7%.

Não diferente é a situação do Mato Grosso do Sul, que em caso de manutenção do gás natural importado na regra geral, teria uma perda de 33,2% em sua arrecadação de ICMS na alíquota de 4%, enquanto com a exceção diminui suas perdas para 24%.

Para o País, a soma das perdas seria reduzida de R\$ 15,3 para R\$ 9,2 bilhões, com uma diminuição de R\$ 6,1 bilhões. Os ganhos seriam reduzidos em R\$ 5,5 bilhões, passando de R\$ 13,3 para R\$ 7,8 bilhões.

Para finalizar a análise, desejo afirmar meu decidido apoio ao PRS nº 1, de 2013. Considero que diversos aspectos da redução das alíquotas interestaduais do ICMS exigem discussão aprofundada, mas essa dificuldade não justifica a demora do Senado Federal na adoção imediata da Resolução ora proposta.

Além de ser vigoroso inicio da saída organizada da situação de guerra fiscal, a redução das alíquotas interestaduais possibilitará um decisivo aumento da capacidade de investimentos dos governos estaduais cujas economias são, preponderantemente, consumidoras de bens e serviços produzidos nos demais Estados.

### **III – VOTO**

Pelas razões apresentadas, o voto é pela rejeição das Emendas nºs 1, 2, 3, 4 e 5, e pela aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 1, de 2013, nos termos do Substitutivo a seguir apresentado.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

**RESOLUÇÃO N° ....., DE .... DE ABRIL DE 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 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 importado do Exterior, a alíquota será de doze por cento.

§ 4º Nas operações interestaduais com gás natural, 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.

§ 5º O Processo Produtivo Básico de que trata o § 2º será estabelecido pela União.

§ 6º Caso inexista Processo Produtivo Básico estabelecido pela União, 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.

§ 7º Nas operações e prestações interestaduais com mercadorias e bens produzidos na Zona Franca de Manaus, em conformidade com Processo Produtivo Básico estabelecido pela União, a alíquota será de doze por cento, ressalvada a remessa para área de livre comércio situada em outra unidade da Federação, hipótese em que serão aplicadas as alíquotas nos termos previstos 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** Esta Resolução entra em vigor em 1º de janeiro de 2014, produzindo efeitos após aprovação de lei que 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.

**SENADO FEDERAL, em ..... de abril de 2013.**