

VOTO EM SEPARADO

Perante a 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.*

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, composto de 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% seriam 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 seria de 12%, permanecendo, pois, nos mesmos patamares atuais.

O art. 2º exceta do cronograma previsto no art. 1º as operações interestaduais com bens e mercadorias importados do Exterior, nos termos da Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012.

O art. 3º revoga a Resolução do Senado nº 22, de 19 de maio de 1989, que estabelece as atuais alíquotas interestaduais de ICMS.

O art. 4º, por fim, prevê que a nova Resolução entre em vigor em 1º de janeiro de 2014.

O Projeto de Resolução e a Medida Provisória (MPV) nº 599, de 27 de dezembro de 2012, são iniciativas legislativas complementares, pois a MPV rege o auxílio financeiro, destinado e compensar os Estados que tenham perda efetiva de arrecadação decorrente da redução da alíquota interestadual de

ICMS. Cria também o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), com o objetivo de substituir a alíquota interestadual pelo Fundo de Desenvolvimento Regional, como instrumento de promoção do desenvolvimento regional.

No prazo regimental, foram apresentadas dez emendas ao PRS nº 1, de 2013, além da Emenda Substitutiva apresentada pelo Relator da matéria. Foram também apresentados três requerimentos para que a matéria tramite nas Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo e de Constituição, Justiça e Cidadania.

É o Relatório.

II – ANÁLISE

O art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal estabelece competência para a Comissão de Assuntos Econômicos analisar e emitir parecer, entre outras matérias, sobre tributos, finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário e financeiro e conflitos de competência em matéria tributária entre os entes federados.

O fato de a apreciação da matéria ser competência da CAE, inequívoca, conforme art. 99 do Regimento Interno, não exclui a oitiva de outras

comissões temáticas do Senado. A Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) deveria ser ouvida sobre os impactos da matéria sobre as disparidades inter-regionais de desenvolvimento econômico e social. Igualmente, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) deveria se manifestar sobre os aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Há um precedente para se aceitar o pressuposto da oitiva de outras Comissões no curso da tramitação do PRS nº 1, de 2013. Trata-se da Resolução nº 13, de 2012, resultante da aprovação do PRS nº 72, de 2010. Essa Resolução “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 interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior”.

Inicialmente despachado à CAE, cuja competência para apreciar a matéria também encontra amparo no art. 99 do RISF, o PRS nº 72, de 2010, foi também apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em função da aprovação do Requerimento nº 1.176, de 2011.

Assim sendo, por analogia, não cabe a interpretação de que o PRS nº 1, de 2013, somente pode ser apreciado pela CAE. Há, pois, o precedente de que PRS que trata de matéria semelhante foi inicialmente despachado à CAE e apreciado por outra Comissão.

Por essas razões, creio que o juízo sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria deveria ser feita pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Assim sendo, não tratarei dessas questões. Prefiro me concentrar no mérito do PRS em relação aos seus impactos sobre a questão regional.

Quanto às emendas apresentadas ao PRS nº 1, de 2013, foram dez no total, mas a Emenda nº 6 que é o substitutivo do Senador Delcídio do Amaral.

As Emendas nºs 1 e 5 dizem respeito à Região Norte. A primeira estabelece que as transações entre os Estados dessa Região tenham alíquota de 12%, enquanto a segunda determina que as transações originadas das áreas de livre comércio da Região, assim como da Zona Franca de Manaus, também estejam sujeitas aos 12%. No substitutivo aqui apresentando, a alíquota de 12% incidente nas transações originadas da Zona Franca de Manaus não

se aplica quando o destino for áreas de livre comércio de outros Estados.

A Emenda nº 2 restringe a alíquota de 12%, no caso da Zona Franca de Manaus, aos bens e mercadorias produzidas de acordo com o Processo Produtivo Básico. Ademais, reduz a 7% a alíquota do gás natural quando originado das Regiões Sul e Sudeste, com destino às demais regiões. A primeira demanda introduz a complexidade já comentada anteriormente, enquanto a segunda é razoável e merece acolhimento.

A Emenda nº 3 determina a exclusão da Resolução nº 95, de 1996, juntamente com a Resolução nº 13, de 2012, do cronograma de redução da alíquota interestadual do ICMS. A primeira resolução trata do transporte aéreo de passageiros, carga e mala postal e, portanto, merece ser excetuada, contrariamente a outra resolução, pelos motivos já apontados.

Por fim, a Emenda nº 4 especifica uma série de condições para que a resolução que reduzir a alíquota interestadual de ICMS produza efeitos. Inclui-se nessas condições diretrizes para o auxílio financeiro, o Fundo de Desenvolvimento Regional e o tratamento a ser dado aos benefícios fiscais concedidos sem a autorização do Confaz. A

introdução de condições para que a resolução produza efeitos é justa e será atendida nos termos do substitutivo apresentado nesse voto em separado.

Cabe comentar as Emendas nºs 7, 8 e 9, de autoria do Senador Ricardo Ferraço. A de nº 7 revoga a Resolução nº 13, de 2012. A Emenda nº 8 tem por objetivo a alteração da redação do art. 1º do PRS para estabelecer em 7% a alíquota para as operações e prestações realizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro- Oeste e no Estado do Espírito Santo com destino às regiões Sul e Sudeste, e em 4% a alíquota para as operações e prestações realizadas nas regiões Sul e Sudeste com destino às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo. Essa Emenda prevê a mesma diferenciação nas prestações originadas na Zona Franca de Manaus com destino às regiões mais ou menos desenvolvidas. A Emenda nº 9, por sua vez, objetiva fazer constar, na Resolução do Senado, as diretrizes gerais para compensação de perdas fiscais e para instituição do FDR, normas que estão dispostas na MPV 599, de 2012, cuja tramitação possui curso independente.

A Emenda nº 10, de autoria do Senador Sérgio Souza, tem o objetivo de alterar o art. 1º do PRS para estabelecer a alíquota de 12% nas operações interestaduais com produtos de informática gravados

com processo produtivo básico a que se refere às Leis nº 8.248/91 e nº 8.387/91.

Por último, a Emenda nº 11, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, propõe nova redação para o art. 1º do PRS com vistas a manter as alíquotas interestaduais diferenciadas regionalmente, em 7% e 4%.

Em relação ao mérito do PRS, sem dúvida que a alíquota interestadual de ICMS de 12% atualmente vigente confere uma margem considerável de apropriação de receita no Estado de origem da transação interestadual. Essa margem pode ser utilizada como instrumento de desenvolvimento do respectivo território, mediante concessões de benefícios fiscais para atrair o investimento produtivo das empresas.

Há um diagnóstico usual de que 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.

Alega-se também que esse instrumento perde eficiência quando todos os Estados o usam, já que a

vantagem relativa desaparece. Sem o poder de atrair empresas, os incentivos resultariam tão somente na perda de arrecadação por parte dos Estados concedentes.

Outro argumento contrário a esses incentivos é o de que eles seriam envoltos em incerteza jurídica, ao não serem aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), conforme exige a lei. Esses argumentos contrários à “guerra fiscal” conformam o diagnóstico que fundamentou o PRS nº 1, de 2013, e a MPV nº 599, de 2012.

Diagnósticos à parte, os Estados menos desenvolvidos são os mais propensos a utilizar os incentivos, possibilitados pela existência da alíquota interestadual de 12%, pois as empresas tendem a investir nos territórios dos Estados mais desenvolvidos.

Em outras palavras, a isenção do ICMS na origem é um instrumento para incentivar as empresas a abdicar das vantagens locacionais existentes nos Estados mais desenvolvidos. Nestes, as empresas contam com a proximidade do mercado consumidor, a existência de uma rede de fornecedores e um mercado de trabalho com qualificações adequadas às suas necessidades, além de melhor infraestrutura.

Por isso, a redução da alíquota interestadual de ICMS para 4% prejudica, sobretudo, os Estados menos desenvolvidos, pois há o esvaziamento de um importante instrumento de atratividade dos investimentos das empresas, qual seja, a isenção do ICMS na origem. Diante da decisão da empresa a respeito de onde investir, o Estado menos desenvolvido não teria como compensar o diferencial de custos em favor dos Estados mais desenvolvidos, já que a alíquota interestadual do imposto seria de apenas 4%.

Em vista desse prejuízo aos Estados menos desenvolvidos, o diferencial de alíquotas deveria ser mantido. É bem verdade que a emenda substitutiva apresentada pelo relator do PRS nº 1 de, 2013, Senador Delcídio do Amaral, avançou em relação à proposta que veio do Poder Executivo, mas ainda não é suficiente. O ideal seria que a alíquota final fosse de 12%, e sem as exceções e complexidades introduzidas pela emenda substitutiva, notadamente no que tange à introdução do chamado Processo Produtivo Básico no corpo da resolução.

Ainda a respeito de complexidade no texto legal, vale lembrar a Resolução nº 13, de 2012, que incorreu nesse erro e, agora, veem-se as dificuldades enfrentadas em sua aplicação, inclusive com várias

ações judiciais. Diante disso, a referida resolução deveria ser revogada.

Outro aspecto importante a ser considerado na emenda substitutiva apresentada pelo Senador Delcídio do Amaral diz respeito à condicionalidade da produção de efeitos da resolução que vier a reduzir a alíquota interestadual de ICMS. É certo que o auxílio financeiro e o Fundo de Desenvolvimento Regional previstos na MPV nº 599, de 2012, estejam condicionados à aprovação do PRS nº 1, de 2013, mas é igualmente certo que exista a condicionalidade também na direção contrária. Novamente, o substitutivo do relator avançou, ao estabelecer essa condicionalidade, mas não explicitou as diretrizes básicas do auxílio e do fundo.

A discussão está, portanto, fora de foco. A discussão sobre a convergência das alíquotas deveria ter início somente após a redução das disparidades regionais gritantes que existem em nosso País. Os instrumentos de desenvolvimento regional propostos pela Medida Provisória nº 599, de 2012, o FDR e a transferência de recursos fiscais aos Estados, que deveria ser restrita aos menos desenvolvidos, deveriam ser colocados em funcionamento. Após seus efeitos, ou seja, após a redução das disparidades regionais, é que se deveria falar em convergência de alíquotas. O Poder Executivo fez justamente o

contrário, discutindo primeiro a convergência para só então pensar na questão regional. Em outras palavras, estão colocando o carro na frente dos bois.

A concessão de incentivos tem sido essencial para que os Estados menos desenvolvidos não percam participação na renda nacional. A Tabela abaixo mostra a participação das cinco regiões brasileiras no PIB nacional, de 2002 a 2010, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Participação Percentual das Macrorregiões Brasileiras no PIB Nacional – 2002 e 2010.

Grandes Regiões	2002	2010
Brasil	100,0	100,0
Norte	4,7	5,3
Nordeste	13,0	13,5
Sudeste	56,7	55,4
Sul	16,9	16,5

Centro-Oeste	8,8	9,3
--------------	-----	-----

Fonte: IBGE

As três regiões menos desenvolvidas ganharam participação no PIB nacional, embora os ganhos tenham sido pequenos. A participação do Norte aumentou de 4,7% para 5,3%; a do Nordeste, de 13% para 13,5%; e a participação do Centro-Oeste passou de 8,8% para 9,3%.

Os defensores da convergência das alíquotas interestaduais do ICMS diriam que isso mostra justamente que a chamada “guerra fiscal” não funcionou, já que os ganhos foram pequenos.

Minha interpretação é completamente diferente. Não fossem pelos incentivos concedidos, as empresas teriam feitos seus investimentos no Sul e no Sudeste, onde estão as vantagens locacionais. Com isso, as três regiões menos desenvolvidas teriam perdido participação no PIB nacional.

Portanto, os ganhos, ainda que tímidos, deveram-se aos esforços que os Estados fizeram para atrair investimentos. Impedir, por meio da unificação das alíquotas, que os Estados menos desenvolvidos da Federação possam continuar a fazer esforços em prol

do desenvolvimento dos seus territórios seria um ato de violência contra eles e contra a própria Constituição, que colocou o desenvolvimento regional entre os princípios fundamentais da República e da ordem econômica. Seria, em outras palavras, abortar o processo incipiente de convergência da renda per capita entre as regiões brasileiras que teve início na década passada.

Outra questão é que os investimentos que foram feitos demandam inversões complementares. Dou o exemplo que conheço de perto, o de Goiás. O Estado atraiu empresas do setor automobilístico. Para onde teriam ido essas empresas sem os incentivos? No melhor cenário, para as regiões que já têm base industrial forte. Em um pior cenário, elas iriam para a Ásia. Ou seja, o Brasil perderia esses investimentos caso não houvesse o oferecimento de incentivos. Por essa necessidade de manutenção de cadeias complementares que é importante manter a alíquota de 12%, não só para a indústria, mas também para o comércio, o setor atacadista e de transportes.

Em relação à complementaridade, não basta atrair os fabricantes, pois é necessário também atrair seus fornecedores, formando-se um parque industrial com densidade produtiva. Para atrair esses fornecedores, levando-os a abdicar de vantagens locacionais existentes nas regiões mais desenvolvidas,

é necessário oferecer-lhes incentivos. Se os Estados menos afortunados perderem a capacidade de oferecer-lhos, o que ocorreria com a unificação das alíquotas, ou com a redução do diferencial, conforme previsto no substitutivo apresentado pelo Relator, eles não conseguiram atrair as empresas; não seriam capazes de completar a montagem de seus parques industriais. Com isso, os pequenos ganhos de participação no PIB nacional que esses Estados tiveram ao longo da década passada poderiam ser revertidos.

E não são somente as empresas perderão, minha preocupação maior são com os empregos, com os pais e mães de família que de um dia para o outro se verão desempregados e sem condições de sustentar com dignidade seus filhos. O que meu voto em separado objetiva é manutenção dos empregos, do desenvolvimento regional, e de um Brasil com um setor produtivo cada vez mais forte.

Caso isso ocorresse, os diferenciais de desenvolvimento existentes no Brasil persistiriam. Nossa Federação continuaria fraca porque é desigual e porque as chances de reduzir essas diferenças não mais existiriam. Os atuais diferenciais de alíquotas não são, portanto, disfuncionais, mas sim um meio para que os Estados mais pobres possam lutar pela promoção de seu desenvolvimento.

III – VOTO

Pelas razões apresentadas, Meu voto é pela manutenção da alíquota de 12%, pela defesa dos empregos gerados pelos incentivos fiscais, e pela rejeição do Projeto de Resolução do Senado nº 1, de 2013.

Sala da Comissão,

Senador WILDER MORAIS