



SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

Sumário Executivo de Medida Provisória

Medida Provisória nº 599/2012.

Publicação: DOU de 28 de dezembro de 2012.

Ementa: 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.

Resumo das Disposições

A Medida Provisória (MPV) nº 599, de 27 de dezembro 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). A MPV também cria o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) para substituir o uso da alíquota interestadual como instrumento de desenvolvimento regional (arts. 9º a 23 e Anexos I e II). A compensação e a criação do Fundo estão condicionadas à aprovação de resolução do Senado Federal, reduzindo a alíquota interestadual do ICMS (art. 1º, inciso III do *caput* do art. 8º e art. 23).

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 existência de uma margem considerável de apropriação de receita na origem permite aos Estados utilizá-la como instrumento de desenvolvimento do respectivo território, mediante concessões de isenções 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 produtividade da economia no longo prazo, inclusive por conta da incerteza jurídica advinda de benefícios fiscais concedidos ao arrepio da lei.

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. A MPV também indica o cronograma de redução das alíquotas dos atuais 12% e 7% para 4%, a ser estabelecido por resolução do Senado Federal (incisos I, II e III do § 3º do art. 8º):

- I) A alíquota de 12%, nas transações originadas de Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e do Espírito Santo em direção aos Estados das regiões Sul e Sudeste, cai um ponto percentual ao ano a partir de 2014, chegando a 8% em 2017. Entre 2018 e 2022, a alíquota fica em 7% e, daí em diante, cai um ponto percentual ao ano até chegar a 4% em 2025;
- II) A alíquota de 7%, nas transações originadas de Estados das regiões Sul e Sudeste destinadas aos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Espírito Santo, cai um ponto percentual ao ano a partir de 2014, chegando a 4% em 2016;
- III) A alíquota de 12%, no caso das demais transações (entre Estados das regiões menos desenvolvidas ou entre Estados das regiões mais desenvolvidas), cai três pontos percentuais em 2014, mais três pontos em 2015 e, por fim, dois pontos em 2016, chegando a 4%.

Em síntese, o diferencial de alíquota atual de cinco pontos favoráveis aos Estados das regiões menos desenvolvidas seria mantido até 2016; cairia para quatro pontos em 2017; três pontos entre 2018 e 2022; dois

pontos em 2023; e um ponto em 2024. Em 2025, o cronograma estaria concluído com a unificação da alíquota em 4%.

A MPV prevê três ressalvas à redução da alíquota interestadual do ICMS (§§ 4º e 5º do art. 8º): 1) as operações e prestações originadas da Zona Franca de Manaus permanecem com alíquota de 12%; 2) as operações interestaduais com gás natural também permanecem taxadas em 12%; e 3) as operações interestaduais com bens e mercadorias importadas do exterior continuam regidas pela Resolução do Senado Federal nº 13, de 26 de abril de 2012. A título de recordação, essa resolução buscou resolver a chamada “guerra dos portos”, uma das faces da “guerra fiscal”, por meio da qual Estados concedem incentivos para importações realizadas por portos localizados em seus territórios.

Capítulo I: Da Compensação das Perdas de Arrecadação

A MPV nº 599, de 2012, prevê que a compensação pelas perdas de arrecadação, decorrentes da redução da alíquota interestadual do ICMS, seja feita por meio de auxílio financeiro prestado pela União (art. 1º). As regras que regem o auxílio estão detalhadas nos arts. 2º a 8º. Entre as regras mais importantes estão as seguintes: a) o auxílio será concedido apenas aos Estados que efetivamente tiverem perda de receita (art. 2º); b) vigorará por até vinte anos, com natureza de despesa obrigatória (§ 1º do art. 2º); c) não será superior a R\$ 8 bilhões ao ano para o conjunto dos Estados (§ 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 (art. 5º).

A estimativa da perda de receita de cada Estado será um desafio importante na operacionalização da compensação. A fonte mais importante de dados será a balança interestadual de operações e prestações destinadas a contribuintes do ICMS de cada Estado (inciso I do art. 2º). Isso se deve à relação diretamente proporcional entre as perdas de um determinado Estado e o seu superávit na balança de transações com as demais Unidades da Federação. Vale lembrar que a redução programada 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.

As informações disponíveis apontam os seguintes Estados superavitários: Amazonas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Santa Catarina, Espírito Santo e São Paulo. Conforme visto, a Zona Franca de Manaus está excluída do cronograma de redução programada da alíquota interestadual proposto pela MPV.

Ainda segundo a MPV, incumbe 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).

O cálculo da compensação levará em conta também 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 falta de informações em relação a esses benefícios resulta em redução do auxílio ao Estado inadimplente (§§ 1º a 4º do art. 3º).

A União poderá 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 (§ 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 contribuinte do imposto (inciso II do art. 3º); bem como as perdas derivadas da redução da alíquota interestadual incidente nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, de que trata a já citada Resolução do Senado Federal nº 13, de 2012 (inciso III do art. 3º).

Outro fator que pode afetar negativamente 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).

Por fim, o auxílio financeiro fica 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) (inciso I do art. 8º). Ademais, será necessária a celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal, até o final de 2013, disciplinado os efeitos desses incentivos e benefícios e dos créditos tributários relativos (inciso II do art. 8º).

Capítulo II: Do Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR)

A criação do FDR está prevista no art. 9º da MPV nº 599, de 2012. Sua finalidade será financiar a execução de projetos de investimento com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamização da atividade econômica local.

O FDR, segundo a Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória (EM nº 00269/2012 MF), é uma iniciativa concebida no bojo da reforma do ICMS, que tem o objetivo de substituir o instrumento conhecido como “guerra fiscal”. Os Estados concediam isenções de ICMS para atrair empresas para seus respectivos territórios, sob o argumento de que estavam fazendo política de desenvolvimento regional.

No entanto, à medida que vários Estados utilizavam essa política, todos acabavam perdendo. Apenas alguns poucos agentes econômicos, geralmente empresas de maior porte, se beneficiavam. Assim sendo, com a queda das alíquotas interestaduais de ICMS, constatou a necessidade de se criar outro instrumento de desenvolvimento regional a ser colocado à disposição dos Estados, sendo esse o objetivo do FDR.

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 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, 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”.

Os Estados e o Distrito Federal possuirão participações nos recursos do FDR, que deverão ser utilizados para financiar projetos de investimento e desenvolvimento produtivo. 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 que estiverem acima do PIB *per capita* nacional; o segundo grupo será composto pelos Estados que estiverem abaixo do PIB *per capita* 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, incisos I a III, 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.

Portanto, o grupo de Estados cujo PIB *per capita* for inferior à média nacional tende a receber uma maior parte dos recursos do FDR. Dentro dos grupos, Estados com menor PIB *per capita* terão um coeficiente maior, recebendo portanto uma maior parte dos recursos.

Em anexo, apresentamos uma estimativa do percentual dos recursos destinado a cada um dos grupos e dos coeficientes aplicáveis aos Estados de cada grupo. Ressalte-se que se trata de uma estimativa feita com base em dados do IBGE de 2010 relativos ao PIB e à população dos Estados para que se tenha uma idéia do montante que caberá a cada Estado.

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).

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), 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.

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.

Brasília, 14 de janeiro de 2013.

Josué Alfredo Pellegrini
Consultor Legislativo

Márcio de Oliveira Júnior
Consultor Legislativo

Anexo
Coeficientes para a Distribuição dos Recursos do FDR entre os Estados e o
Distrito Federal.

Grupo 1 - 15,94% dos recursos	
<i>Estados</i>	<i>Coeficientes</i>
Centro-Oeste	
Distrito Federal	0,0573
Mato Grosso	0,1404
Sudeste	
Espírito Santo	0,1297
Rio de Janeiro	0,1307
São Paulo	0,1432
Sul	
Paraná	0,1451
Rio Grande do Sul	0,1303
Santa Catarina	0,1234
Grupo 2 - 84,06% dos recursos	
<i>Estados</i>	<i>Coeficientes</i>
Centro-Oeste	
Goiás	0,0407
Mato Grosso do Sul	0,0345
Nordeste	
Alagoas	0,0673
Bahia	0,0624
Ceará	0,0651
Maranhão	0,0792
Paraíba	0,0636
Pernambuco	0,0589
Piauí	0,0742
Rio Grande do Norte	0,0544
Sergipe	0,0474
Norte	
Acre	0,0452
Amazonas	0,0377
Amapá	0,0420
Pará	0,0572
Rondônia	0,0379
Roraima	0,0377
Tocantins	0,0429
Sudeste	
Minas Gerais	0,0518