



IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

2013

50

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**Desafios para o Espírito Santo
Nova Alíquota de ICMS
nas vendas interestaduais
de produtos importados**

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

**TEXTO PARA
DISCUSSÃO** | **50**

DESAFIOS PARA O ESPÍRITO SANTO COM A NOVA ALÍQUOTA DE ICMS NAS VENDAS INTERESTADUAIS DE PRODUTOS IMPORTADOS

Instituto Jones dos Santos Neves

TD – 50

Diretor-Presidente

José Edil Benedito

Diretor de Estudos e Pesquisas (Interino)

Pablo Silva Lira

Coordenador de Estudos Econômicos

Victor Nunes Toscano

Elaboração

Adriano do Carmo Santos

Coordenação de Estudos Econômicos

Claudeci Pereira Neto

Patrícia de Oliveira Santos Marago

Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo

(BANDES)

Editoração

João Vitor André

Quadros: Maria de Fátima Pessotti de Oliveira

Capa: Eugênio Herkenhoff

Assessoria de Relacionamento Institucional

Bibliotecária

Andreza Ferreira Tovar

Assessoria de Relacionamento Institucional

Instituto Jones dos Santos Neves

Desafios para o Espírito Santo com a nova alíquota de ICMS nas vendas interestaduais de produtos importados. Vitória, ES, 2013.

30f. (Texto para discussão, 50)

1.ICMS. 2.FUNDAP. 3.Investimentos . 4.Espírito Santo (Estado).
I.Santos, Adriano do Carmo. II.Pereira Neto, Claudeci. III.Marago,
Patrícia de Oliveira Santos. IV.Título. V.Série.

Sumário

APRESENTAÇÃO	04
1. INTRODUÇÃO	05
2. BREVES APONTAMENTOS SOBRE FEDERALISMO FISCAL E GUERRA FISCAL	06
3. TRÊS HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA DO ICMS	07
3.1. ICMS nas Importações	07
3.2. ICMS nas Operações Internas	07
3.3. ICMS nas Operações Interestaduais	10
4. O CRÉDITO DO ICMS NAS OPERAÇÕES INTERESTADUAIS	10
4.1. Venda Interestadual a Não Contribuinte do ICMS	10
4.2. Venda Interestadual a Consumidor Final Contribuinte do ICMS	11
4.3. Venda Interestadual a Contribuinte do ICMS (Não Consumidor)	12
5. O FUNDAP E O INVEST-ES COMO FERRAMENTAS DA GUERRA FISCAL	13
5.1. FUNDAP	13
5.2. INVEST-ES Importação	15
5.3. Por que dois benefícios?	18
6. A RESOLUÇÃO Nº 13 DO SENADO	19
7. CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29

Apresentação

A Resolução Nº 13 não decretou o fim do FUNDAP e do INVEST-ES Importação. Eles continuam viáveis para importações com destinatário dentro do estado, apesar dessas operações serem modestas em relação ao total. Como as ferramentas de incentivos fiscais já estão difundidas por todos os estados, o Espírito Santo deve direcionar esforços para aumentar seu nível de competitividade em relação aos demais portos brasileiros. Para isso, se fazem necessários, por exemplo, melhoramentos na logística e a construção de um novo porto público (interligado a uma eficiente malha ferroviária) próximo à área pertencente à Região da SUDENE, para onde se desloca a dinâmica econômica. Contudo, para se obter o equilíbrio regional, deve-se ligar a região Sul do Estado a essa nova fase de desenvolvimento capixaba, além de aproveitar suas potencialidades.

PALAVRAS CHAVES: ICMS, FUNDAP, INVEST-ES

JEL CLASSIFICATION: H71, H77, H81

1. INTRODUÇÃO¹

A aprovação da Resolução Nº 13 do Senado Federal, alterando a alíquota de ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) nas operações interestaduais de produtos importados de 12% para 4%, colocou em discussão a continuidade do Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP) e do Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo (INVEST-ES), na modalidade Importação. A preocupação, por parte do Governo Estadual, com a redução da arrecadação soma-se a uma possível fuga das empresas fundapianas/investianas para os estados consumidores, a partir da vigência da Resolução, em 01 de janeiro de 2013.

O ICMS é a principal fonte de receita dos estados e, em muitos casos, também dos municípios, já que 25% da arrecadação é repartida com estes. O constituinte concedeu a esse imposto uma sistemática de apuração e arrecadação muito complexa, que foi esmiuçada posteriormente pela Lei Complementar 87/1996, a chamada Lei Kandir, e pela legislação de cada estado. Por ser esse um imposto federativo, onde cada ente fica com uma parte da carga tributária, caso a mercadoria ou serviço circule entre dois ou mais estados – obedecendo aos requisitos do Princípio constitucional da não cumulatividade –, acaba por gerar inúmeros litígios entre os estados.

Existem várias propostas no Senado Federal referente ao ICMS, como por exemplo, a redução do quorum unânime das decisões do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) para convênios entre os estados e, outra muito comentada, a convalidação pelo Conselho de todos os benefícios fiscais atualmente concedidos pelos estados. Espera-se que a partir daí os estados não criem mais “armas” para alimentar a guerra. O difícil, e por que não dizer improvável, são os entes federados colocarem na mesa todos os mecanismos de que dispõem. Quem está na guerra não entrega sua estratégia de luta. Existem benefícios que são dispostos por legislação, com publicação em diário oficial, e outros, “contratos de gaveta” – também chamados, em alguns casos, de Regimes Especiais – entre empresas e governos estaduais.

Uma alternativa para o fim da batalha seria a transferência, por Emenda à Constituição Federal, do recolhimento do ICMS para a competência da União, de modo que se estabeleçam critérios objetivos de repartição dos recursos entre os estados. Contudo, essa solução traria situações negativas para os governos federal e estaduais.

A União teria o custo operacional sem nenhuma contrapartida financeira; e, em decorrência disso, não seria estimulada a fiscalizar os casos de evasão tributária e a criar mecanismos para evitar a inadimplência. Os estados ficariam financeiramente enfraquecidos, o que alteraria a relação de poder da

¹ O artigo foi apresentado no dia 18/10/2012 no *III Encontro de Economia do Espírito Santo* e posteriormente publicado no site do evento. Os autores agradecem as contribuições de Manoel Lúcio Alves Fernandes (Assessor Técnico Fazendário) da SEFAZ, Carlos Magno Rocha de Barros (Gerente de Acompanhamento de Projetos) e Marcos Roberto Lima (Gerente de Desenvolvimento e Planejamento), ambos do BANDES. As opiniões emitidas neste artigo são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IJSN e do BANDES.

federação. Conseqüentemente, como o ICMS é o principal recurso dos governos estaduais, os governadores dependeriam do repasse do governo federal para honrar seus compromissos, ou seja, se tornariam meros gestores de recursos. Essa solução parece politicamente inviável, na medida em que enfraqueceria os estados e fortaleceria a União.

Analisa-se nesse trabalho alguns pontos da Resolução Nº 13 do Senado Federal (tópico 6). Para isso, optou-se por uma breve revisão da literatura sobre o tema e a explicação de três modalidades de incidência do ICMS e como se computa o seu crédito nos estados. Depois, descreveram-se duas formas do Estado do Espírito Santo enfrentar a chamada “guerra dos portos”: O FUNDAP e o INVEST-ES Importação. Como o tema continua em pauta no ambiente político, dependendo do lapso temporal entre a conclusão desse artigo e a sua leitura, questões discutidas poderão estar superadas.

2. BREVES APONTAMENTOS SOBRE FEDERALISMO FISCAL E GUERRA FISCAL

Federalismo é a forma de organização dos Estados Nacionais caracterizada pela repartição hierárquica de poderes, na qual cada ente da federação possui certa autonomia interna, com predomínio do governo central sobre os demais (DUARTE et al, 2006).

No campo econômico, o federalismo fiscal trata da divisão de competências e encargos, ou seja, a definição dos tributos, serviços e bens públicos sob responsabilidade de cada esfera governamental (SILVA, 1983; FILELLINI, 1989).

Segundo Oates (1999) a base do federalismo fiscal é a repartição de responsabilidades e a cooperação entre os níveis de governo, que é cristalizada através da descentralização de recursos (transferências) do governo central para as esferas subnacionais. Por outro lado, Tiebout (1956) argumenta que os governos competem entre si e isso é um fator de atração dos contribuintes, uma vez que a competição está amparada em algum tipo de vantagem fiscal.

Ambos os enfoques se complementam para explicar a realidade do federalismo fiscal brasileiro. Embora haja alguma cooperação e as responsabilidades estejam bem definidas, observam-se dois conflitos: re-centralização de recursos no governo federal em lugar da descentralização promovida pela Constituição de 1988; e o aprofundamento da competição entre os estados.

Em grande medida, a competição entre os estados está relacionada à incapacidade da União de promover a equalização regional. Desenvolver os estados, as cidades e as regiões mais pobres é a função maior da federação. Como, historicamente o governo federal não tem uma política de desenvolvimento regional muito clara e eficaz, os governadores começaram a fazer a sua própria política com o ICMS, abrindo mão do imposto para atrair as empresas. Essa competição é denominada guerra fiscal porque é feita a margem da legislação vigente.

Embora o ICMS seja de competência dos Estados,

“[...] estes não têm autonomia para estabelecer níveis de alíquotas, isenções etc, que [...] é definido pelo Conselho das Secretarias da Fazenda dos Estados (CONFAZ). Qualquer alteração de alíquota ou isenção só pode ser concedida com a unanimidade do conselho. Este arcabouço visa impedir a 'guerra fiscal' entre os Estados, ou seja, a utilização de incentivos fiscais como forma de atrair determinadas atividades econômicas para seu território em detrimento dos demais. Não se conseguiu com este arcabouço o objetivo almejado e várias outras formas de 'guerra fiscal' ainda são utilizadas (GREMAUD, VASCONCELLOS, TONETO JR, 1999)”.

Uma alternativa apontada para o fim da guerra fiscal seria a centralização do ICMS no governo federal com critérios bem definidos de repartição, por meio de Emenda Constitucional. Contudo, tal avaliação deve levar em consideração o comportamento da União no federalismo fiscal.

A partir da década de 1990 o governo central transferiu de forma desordenada os encargos das políticas públicas para as esferas subnacionais, ao mesmo tempo em que deu início a recuperação das receitas através das contribuições, não partilhadas com os outros entes da federação. Paralelamente, a União abandonou a base de arrecadação de impostos, que perderam importância gradual no rol dos recursos federais (AMARAL FILHO, 2005).

Do ponto de vista do federalismo fiscal, esse movimento teve um duplo impacto sobre as finanças dos estados, pois os mesmos têm perdido participação na carga tributária. Parte dessa perda é direta, devido ao avanço das contribuições; e a outra parte é indireta, pela redução do peso das transferências de impostos na arrecadação federal. Cabe ressaltar, que habitualmente a União faz política tributária reduzindo as alíquotas dos impostos partilhados com estados e municípios, notadamente o IPI.

Além disso, na ocasião da desoneração das exportações, em 1997, pela Lei Kandir, a União não compensou adequadamente os estados e conforme ressalta Prado (2007) “o montante recebido pelos estados vem se reduzindo em relação ao montante das perdas efetivas que incidem sobre os estados”.

Em suma, a União descentralizou os encargos desordenadamente, aumentou sua receita não partilhada, não priorizou a ampliação dos recursos partilhados, não compensou os estados como deveria na ocasião da Lei Kandir e habitualmente dá incentivos fiscais para determinadas atividades econômicas com tributos que formam a base das principais transferências intergovernamentais a estados e municípios.

Os antecedentes anteriormente expostos colocam dúvidas numa possível arrecadação do ICMS pela União como forma de acabar com a guerra fiscal sob a vigência de uma lei unificada. Seria o governo federal confiável para administrar a fonte de receita mais importante dos estados? Além disso, a arrecadação dos recursos pela União transformaria os governadores estaduais em meros gerentes, nesse aspecto, pois dependeriam sempre da liberação das receitas pelo governo federal para cumprir suas obrigações.

O que parece mais saudável para a federação são investimentos maciços da União em infraestrutura nas regiões menos desenvolvidas, criando economias de escala que atraiam as empresas. Além disso, espera-se o fortalecimento da cooperação, pactuando com todos os entes benefícios para as localidades mais pobres. Todavia, ao que parece, a União pretende resolver tais problemas com mais remendos ao já intrincado Sistema Tributário Nacional, do qual a Resolução do Senado Federal Nº 13/2012 é apenas mais um capítulo.

3. TRÊS HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA DO ICMS

3.1. ICMS nas Importações

O ICMS nas operações de importação “incidirá sobre a entrada de bens ou mercadorias importadas por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a finalidade, assim como serviço no exterior, [...] (inciso I, §1º, art. 2, Lei Nº 7000/2001)”. O fato gerador desse ICMS é o desembaraço aduaneiro. E acredite, a base de cálculo é a soma das parcelas: a) o valor da mercadoria ou bem; b) imposto de importação; c) imposto sobre produtos industrializados; d) imposto sobre operações de câmbio; e) quaisquer outros impostos, taxas, contribuições e despesas aduaneiras. As alíquotas desse imposto não foram alteradas pela Resolução do Senado Nº 13. Hoje no Espírito Santo, pela Lei Nº 7000/2001, temos duas alíquotas para bens e mercadorias:

- 17% – no recebimento ou na entrada de mercadorias ou bens importados do exterior e sobre transporte iniciado no exterior; e
- 12% – nas operações de importação com veículos automotores classificados nos códigos (Nomenclatura Brasileira de Mercadorias – Sistema Harmonizado – NBM/SH) citados na letra h, inciso II, Art. 20 da Lei Nº 7000/2001;

Tanto o benefício 'financeiro' FUNDAP como benefício fiscal INVEST-ES Importação, que veremos no quinto tópico desse trabalho, tem a característica de desobrigar o recolhimento do ICMS no momento do desembaraço aduaneiro. Essa cobrança é diferida, postergada para o momento em que a empresa importadora vende o bem ou mercadoria a terceiros, para dentro do estado ou para outro estado federado.

3.2. ICMS nas Operações Internas

Assim como as demais hipóteses de incidência do ICMS, é o Senado Federal que possui competência para fixação do regime de alíquotas. Nessa modalidade, o Senado fixa as alíquotas mínimas e máximas. O estado do Espírito Santo tem uma alíquota geral de 17%, mas para certos produtos pode chegar a 27% (gasolina e álcool). Alguns produtos possuem 12% de alíquota e para serviços de transporte interestadual aéreo de passageiro, por exemplo, a alíquota é 4% (Lei 7000/2001). Em verdade, a alíquota é 17% e o legislador, por motivos diversos, pode conceder tratamento especial a alguns produ-

tos, tanto para fomentar quanto para desestimular seu consumo. Em alguns casos, a alíquota maior, como a que incide sobre energia elétrica e gasolina, se explica pelo ímpeto arrecadatório do Estado, haja vista a renda líquida e constante da base de cálculo dessa incidência. Vejamos abaixo, no quadro 1, o resumo dessas alíquotas:

Quadro 1 – Alíquotas do ICMS nas operações internas no ES

	Alíquotas do ICMS
17%	Geral: nas operações realizadas no território do Estado
	Prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal
	Fornecimento de energia elétrica, consumida exclusivamente na produção agrícola, inclusive de irrigação:
	Fornecimento de energia elétrica para consumidores de até 50 Kwh;
	Saídas de leite e banana;
12%	Operações internas e interestaduais realizadas com calcário e pedra marroada de mármore, adubos simples ou compostos e fertilizantes:
	Entradas e saídas de mercadorias de cooperativas de consumo;
	Operações internas com veículos automotores nos códigos citados na letra h, inciso II, art. 20 da lei 7000;
	Operações com mercadorias importadas ao abrigo do FUNDAP , exceto nas saídas do importador para estabelecimento varejista estabelecido neste Estado ou para consumidor final:
	Óleo diesel;
4%	Aquisição de veículos automotores nacionais que se destinarem ao uso exclusivo de pessoas portadoras de deficiências físicas:
	Prestações de serviços de transporte aéreo interestadual de passageiro, carga e mala postal;
25%	Operações internas com energia elétrica;
	Prestações de serviço de comunicação realizadas no território do Estado;
	Motocicletas de cilindrada igual ou superior a 180 centímetros cúbicos;
	Armas e munições, suas partes e acessórios;
	Bebidas alcoólicas;
	Bebidas alcoólicas classificadas nas posições 2203 a 2206, 2207.20 e 2208 e fumo e seus sucedâneos manufaturados, serão adicionadas de 2%, cuja arrecadação será inteiramente vinculada ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais;
27%	Embarcações de esportes e recreação, jóias, bijuterias, perfumes e cosméticos, asa delta, balões e dirigíveis, fogos de artifício, aparelhos de sauna, binóculos, jogos eletrônicos, bolas e tacos de bilhar, raquetes e bolas de tênis, esquis, tacos e bolas de golfe, cachimbo, piteiras, querosene de aviação, etc;
	Gasolina e álcool de todos os tipos;

Fonte: Elaboração própria com base na Lei Nº 7000/2001.

3.3. ICMS nas Operações Interestaduais

A regra geral é que as alíquotas de ICMS nas operações internas não poderão ser inferiores às previstas para operações interestaduais (Constituição Federal 1988, art. 155, §2º, IV). Salvo deliberação em convênio no CONFAZ, as alíquotas do ICMS internas serão maiores ou iguais às alíquotas interestaduais. Foi essa alíquota de ICMS interestadual, mas somente para produtos importados, objeto de alteração pela Resolução do Senado Nº 13 (de 12% para 4%). Como se pressupõe que o ES não consume grande parte dos produtos por ele importado, o Estado tende a perder receita de ICMS.

4.0 CRÉDITO DO ICMS NAS OPERAÇÕES INTERESTADUAIS²

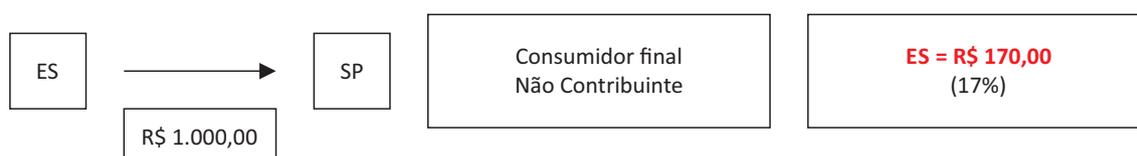
Antes de partir para análise do texto da Resolução do Senado Federal Nº 13, observa-se, através de 3 exemplos, como se dá o cálculo do recolhimento do ICMS:

Suponha-se que para quaisquer bens e mercadorias:

- ✓ a alíquota interna de São Paulo (SP) = 18%
- ✓ a alíquota interna do Espírito Santo (ES) = 17%
- ✓ a alíquota interestadual (ES-SP) = 12%

4.1. Venda Interestadual a Não Contribuinte do ICMS

Essa situação tem por base a alínea b do inciso VII do Art. 155 da Constituição Federal (CF). O comprador em SP não é contribuinte do ICMS (não é comerciante) e adquire a mercadoria como consumidor final. Uma pessoa física em São Paulo (SP), por exemplo, compra um aparelho de ar condicionado por R\$ 1.000,00, pela internet ou por telefone, de comerciante no Espírito Santo (ES). Será aplicada alíquota de 17% de ICMS e todo o tributo (R\$ 170,00) será recolhido ao cofre do ES.



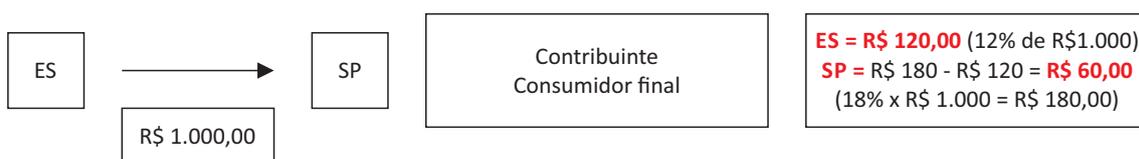
Note que não há motivo para aplicar a alíquota interestadual de 12%, pois não há diferença relevante numa transação de compra pela internet/telefone e um paulista que, de passagem pelo ES, compra a mercadoria no balcão da loja.

² Grande parte das ideias e exemplos desse tópico foi retirada do livro Direito Tributário Esquematizado, do professor Ricardo Alexandre.

Aqui abre-se um nicho para o ES operar com o FUNDAP/INVEST-ES Importação e vender diretamente ao consumidor final. Resta saber se nossos importadores estão dispostos a mudar a forma atualmente majoritária nas transações, qual seja: venda em grande escala para um terceiro, que também é contribuinte do ICMS. Na realidade, essa reserva de mercado seria efetiva apenas para venda a estados que não disponham de portos e aeroportos com capacidade para operar com carga, haja vista que os que possuem podem conceder benefícios sobre o ICMS para que as empresas lá se instalem. As empresas, nesses estados, mais desenvolvidos, seriam beneficiadas pela redução nos custos – especialmente frete e transporte – em razão de estarem mais próximas dos seus clientes.

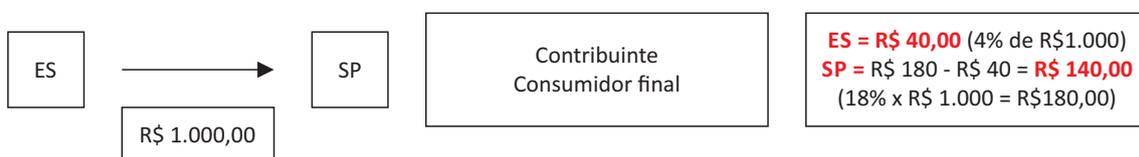
4.2. Venda Interestadual a Consumidor Final Contribuinte do ICMS

Decorre da alínea “a” do inciso VII e do inciso VIII, do Art. 155 da CF. O comprador é contribuinte (comerciante), possui logística para recolher imposto em SP, porém está adquirindo mercadorias como comprador final, sem objetivo de comercializá-la. Uma empresa comercial em SP, por exemplo, compra, de empresa sediada no ES, aparelho de ar condicionado por R\$ 1.000,00 para ser instalado em sua loja. A empresa alienante recolherá 12% de ICMS (R\$ 120,00) ao cofre capixaba e um outro valor deve ser recolhido, pela empresa adquirente, ao Estado de SP a título de diferencial de alíquota, pois neste a alíquota de ICMS interno é de 18%.



Nesse caso, o legislador optou por dividir a arrecadação. Atente para o fato que aqui existe o mecanismo de débito e crédito característico do Princípio Constitucional da não cumulatividade desse tributo.

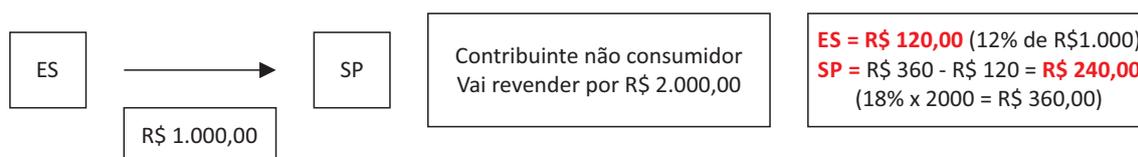
Com a nova alíquota interestadual de ICMS de 4%, considerando que o ar condicionado seja importado:



Note que, se SP manter a mesma alíquota e, se o bem ou mercadoria não sofrer redução de preço na saída do ES para SP (manter a base de cálculo), a pessoa jurídica (consumidor final) não terá nenhum ganho e SP mais que dobrará sua arrecadação, de R\$ 60 para R\$ 140. Isso pode determinar uma transferência de renda para o estado consumidor. Verifica-se a seguir o caso mais costumeiro.

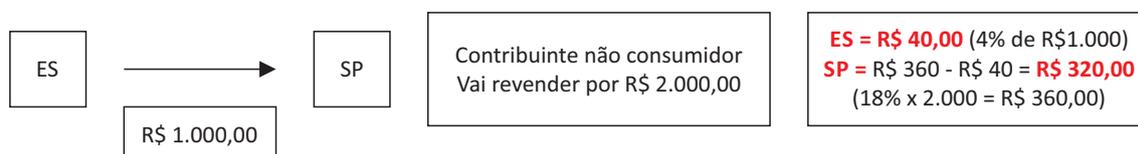
4.3. Venda Interestadual a Contribuinte do ICMS (Não Consumidor)

Advém do inciso I, parágrafo 2º, Art. 155 da CF. O comprador em SP é comerciante e tem objetivo de revender a mercadoria. Uma loja em SP, por exemplo, compra aparelho de ar condicionado de empresa no ES para posterior revenda a consumidor final. Suponhamos que ela compre por R\$ 1.000,00 e venda por R\$ 2.000,00.



Aqui também existe o mecanismo de débito e crédito, apurado mensalmente, característico do regime de não cumulatividade. O comprador em SP terá direito ao crédito de R\$ 120,00 embutido na nota fiscal de compra e poderá compensar tal valor quando vender a mercadoria. De fato, quando da realização da venda, ele aplicará a alíquota de 18% sobre R\$ 2.000,00 (R\$ 360,00) e, na apuração mensal, descontará R\$ 120,00, gerando um ICMS a recolher de R\$ 240,00 para o cofre paulista.

Com a nova alíquota interestadual de ICMS de 4%, considerando que o ar condicionado seja importado:



Observe mais uma vez que se SP manter a mesma alíquota e, se o bem ou mercadoria não sofrer redução de preço (manter a base de cálculo de venda), o consumidor final não será beneficiado e SP aumentará sua arrecadação. Note que, no exemplo, a receita do ES reduziu de R\$ 120,00 para R\$ 40,00 com a alíquota menor. Logicamente, quando se fala num recolhimento anterior de R\$ 120,00 (alíquota de 12%) e ao compará-lo com a receita de ICMS quando da entrada em vigor da Resolução N° 13, não se leva em consideração os atuais benefícios às empresas importadoras disponibilizados pelo Governo do Estado do Espírito Santo atualmente, que se expõe brevemente no tópico seguinte.

5.O FUNDAP E O INVEST-ES COMO FERRAMENTAS DA GUERRA FISCAL

5.1. FUNDAP

O marco legal desse benefício financeiro é a Lei Nº 2.508, de 22 de maio de 1970 e suas alterações. Existem também vários decretos que o regulamenta³. O Fundo é constituído, principalmente, por recursos de dotações orçamentárias constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado.

Para usufruir desse benefício financeiro a importadora deve registrar-se no Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES), que é o gestor financeiro desse fundo. O registro será deferido mediante comprovação da regularidade jurídica, contábil, administrativa, cadastral e capacidade financeira para fazer jus aos financiamentos. Em seguida, o BANDES emitirá o Certificado de Registro, válido por 12 meses, onde será fixado o limite operacional da empresa. Esse limite anual para operar com o FUNDAP é baseado na análise de patrimônio líquido e ativos fixos da empresa. Se a empresa atingir tal limite não poderá mais usufruir dos financiamentos. Por isso, para não ficar sem limite, as empresas aderem, em sua grande maioria, ao sistema de quitação de suas dívidas através de leilões, realizados mensalmente no BANDES. Segue-se o resumo da sistemática.

A empresa importadora registrada no Fundap tem a possibilidade de não recolher na entrada o ICMS das mercadorias. Esse recolhimento é diferido (postergado) somente para o momento da saída da mercadoria do estabelecimento. Daí percebe-se que a empresa já obtém um ganho financeiro, o que ajuda em seu fluxo de caixa. Além do diferimento, a empresa fundapiana, quando efetua vendas interestaduais e dentro do Estado (exceto para estabelecimentos varejistas ou para consumidor final) recolhe 12% de ICMS. De fato, nesse caso, a empresa tem mais uma vantagem, pois se não optasse pela sistemática do FUNDAP, pagaria 17% de ICMS no desembaraço aduaneiro.

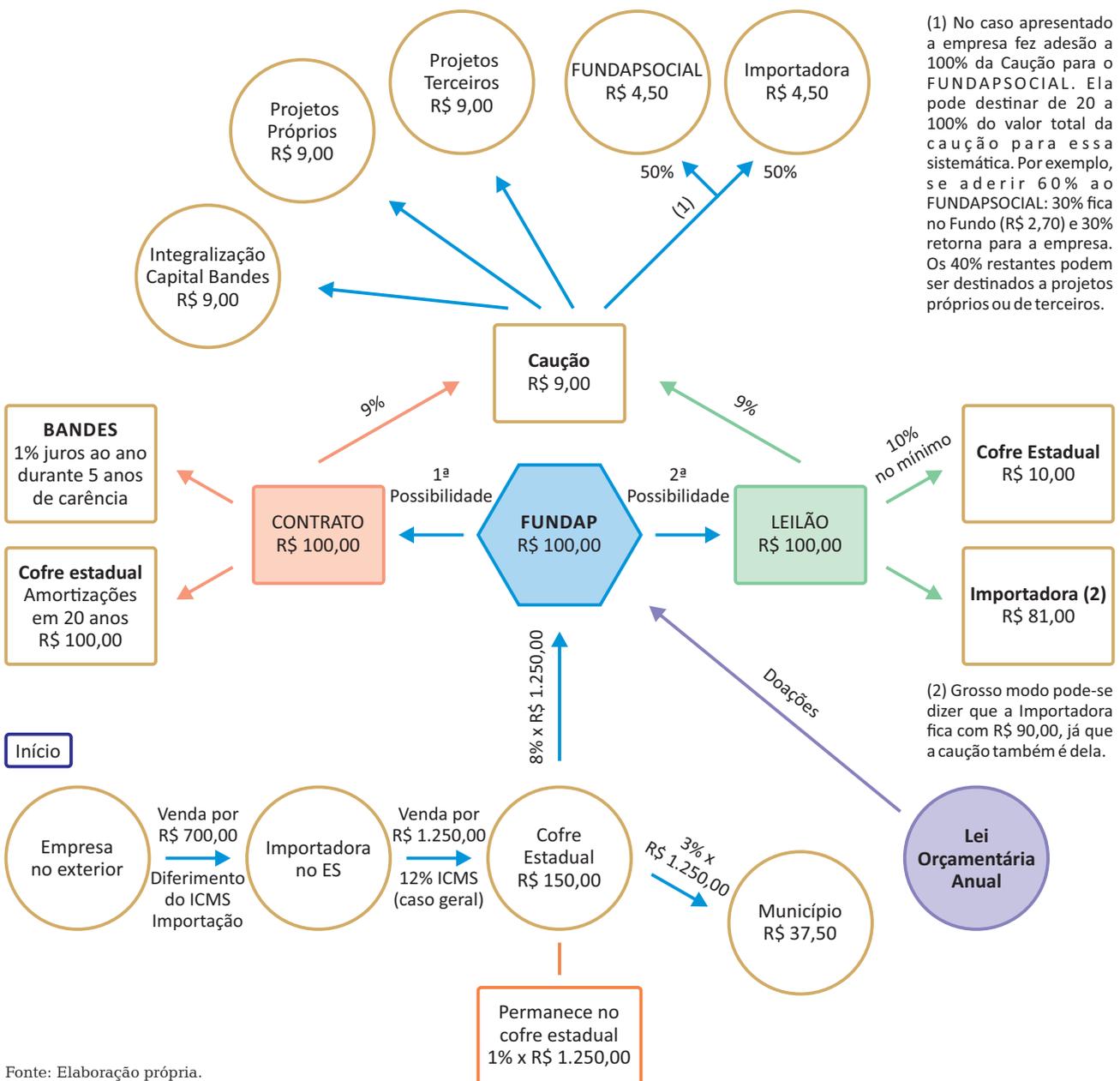
Dessa porcentagem recolhida (12%), 3% destinam-se para as 78 prefeituras, 1% permanece nos cofres do Estado e 8% retornam à empresa importadora em forma de financiamento. Esse valor a ser financiado já está previsto em dotação específica na LOA. Tais financiamentos tem uma carência de 5 anos e prazo de amortização de 20 anos. Mensalmente, esses financiamentos podem ser quitados (por qualquer pessoa física ou jurídica) através de leilões, em que o lance mínimo é de 10% do valor financiado atualizado.

Uma das garantias obrigatória para o financiamento é a caução, em dinheiro ou títulos de renda fixa, de no mínimo 9% sobre o valor a ser financiado. Esse valor poderá ser investido em projetos próprios, projetos de terceiros ou no Fundo para Financiamento de Micro e Pequenos Empreendimentos e Projetos Sociais (FUNDAPSOCIAL). Caso a empresa não indique onde deseja investir esses 9% até o último dia útil do exercício seguinte ao da contratação do financiamento, serão integralizados compulsoriamente ao capital do BANDES.

³Tais legislações podem ser consultadas no site www.bandes.com.br.

Na figura 1, pode-se visualizar o exposto até aqui. Note que a importadora sediada no ES não recolhe o ICMS incidente na aquisição do exterior de mercadoria por R\$ 700,00. Quando ela vende para fora ou para dentro do estado, exceto para estabelecimento varejista ou consumidor final, recolhe normalmente 12% de ICMS (R\$ 150,00) sobre o valor da venda. Desse valor, R\$ 37,50 serão distribuídos entre os 78 municípios, R\$ 12,50 permanece nos cofres estaduais e R\$ 100,00 comporão o FUNDAP para financiar a importadora. Mensalmente acontece o leilão, em que a empresas pode quitar sua dívida, com lance mínimo de 10% do valor financiando atualizado (R\$ 10,00). De fato, são raros os casos em que os leilões são arrematados com percentual acima do mínimo.

Figura 1 – Mapa do FUNDAP



Importante destacar que, a partir de 01/01/2013, com a nova alíquota de ICMS interestadual de 4%, a sistemática do FUNDAP continua sendo viável para as operações de importação com a finalidade de atender ao mercado estadual. Logicamente, as vendas interestaduais terão baixa atratividade para as fundapianas, pois esse percentual de alíquota é justamente o que hoje não retorna para ela em forma de financiamento.

5.2. INVEST-ES Importação

A legislação aplicada a esse benefício fiscal é a Resolução Nº 496, de 08 de fevereiro de 2008 e alterações posteriores, baseada no inciso IV, artigo 3º, do Decreto Nº 1951-R de 2007. Estabelece os critérios e as diretrizes para enquadramento e concessão de benefícios de projetos do segmento de logística. Como contrapartida dos benefícios concedidos pelo Estado, que trataremos a seguir, as empresas apresentam um projeto de investimento (não existe valor mínimo) e se comprometem a gerar certo número de emprego (não existe valor mínimo). Dentre os critérios para enquadramento, a empresa deve possuir armazém (alugado ou próprio) com área igual ou superior a mil metros quadrados⁴. O projeto é analisado por um grupo técnico formado por funcionários do BANDES e servidores da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), que emite parecer e encaminha o projeto para a apreciação do Comitê de Avaliação. Tal Comitê é formado por titular e suplente das seguintes instituições: Secretaria de Estado de Desenvolvimento (SEDES), Secretaria de Estado de Agricultura (SEAG), Procuradoria Geral do Estado (PGE), SEFAZ e BANDES. Se aprovado, é publicada no Diário Oficial uma resolução e a empresa já pode assinar o Termo de Acordo (um “contrato” com direitos e deveres) com a SEFAZ. A partir da assinatura o prazo de fruição do benefício é por 12 anos. Em seguida, o BANDES e a SEDES visitam o empreendimento para atestar a realização dos investimentos, que pode ser total ou parcial. Com o laudo de visita técnica, a empresa pode solicitar a SEFAZ a vinculação de pelo menos uma empresa Central de Distribuição (CD's) ao Termo de Acordo, através de um aditivo. Logicamente, cada CD deve possuir endereço fiscal no próprio armazém da importadora. A partir daí a importadora já pode usufruir dos benefícios, que se expõe a seguir.

O texto em itálico das letras a), b) e c) é o próprio texto a Resolução Nº 496/2008, tópico de Benefícios Fiscais, p. 3:

“a) Diferimento do lançamento e pagamento do ICMS incidente nas operações de importação do exterior de bens acabados, destinados exclusivamente ao estabelecimento importador, para o momento em que ocorrer a saída interna para as centrais de distribuição constantes em aditivo do Termo de Acordo INVEST-ES”;

A palavra diferimento significa postergação. O pagamento do ICMS nas operações de importação é postergado para o momento da venda para uma Central de Distribuição (CD), que esteja cadastrada na SEFAZ para tal, através do já mencionado aditivo ao Termo de Acordo. Essa ou essas CD's podem

⁴ Em casos justificados é possível uma área inferior a 1000 m², como por exemplo, uma empresa que importa mercadorias de grandes dimensões (ex.: tratores) e estas serão guardadas na área de pátio.

ser filiais da importadora ou não. Atenta-se para o fato de que o benefício é somente para produtos acabados⁵ e para produtos que não constem em listas negativas na legislação do ICMS. Essas listas são tanto para o INVEST-ES, quanto para o FUNDAP.

“b) Redução de base de cálculo nas operações internas de forma a resultar numa carga efetiva equivalente a 12% (doze por cento), destinadas às centrais de distribuição para a comercialização futura”;

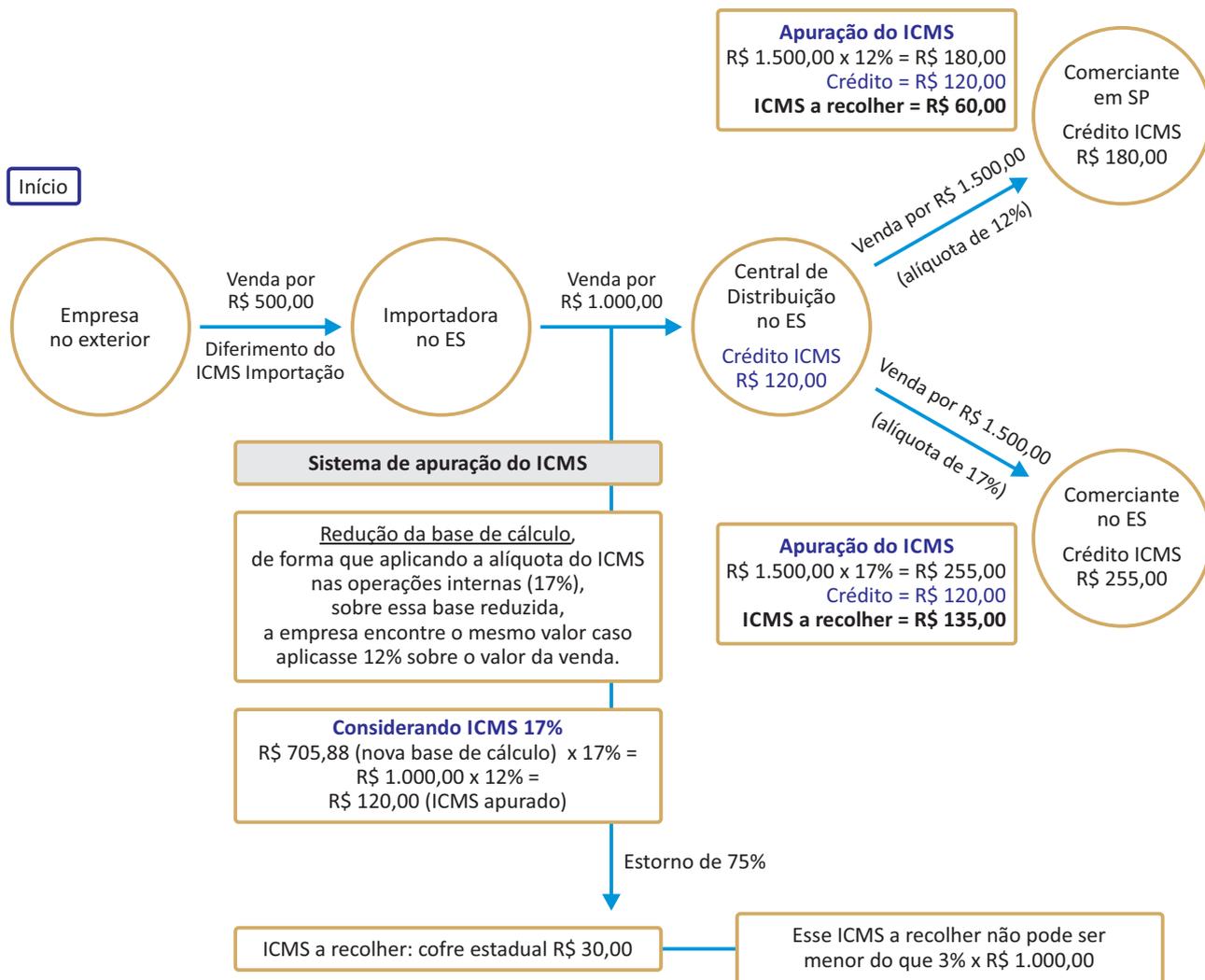
Pelo exemplo da figura 2, pode-se entender melhor a “engenharia” por trás desse dispositivo e do seguinte. O ICMS nas operações internas é 17%, exceto para alguns casos expostos no Quadro 1, item 3 deste artigo. A base de cálculo deveria ser o valor da nota fiscal de saída da mercadoria da empresa importadora para a empresa Central de Distribuição (R\$ 1.000,00). Contudo, a base sobre a qual deve incidir a alíquota de 17%, não será o valor total da nota fiscal. Será um valor menor (R\$ 705,88), de forma que aplicando 17%, dê o mesmo valor de imposto apurado (R\$ 120,00) caso a empresa aplicasse somente 12% sobre o valor total da nota fiscal.

“c) Estorno de débito no montante de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto, mensalmente apurado em decorrência das saídas internas destinadas às centrais de distribuição, resultando no percentual mínimo de 3% (três por cento) de imposto a recolher. A beneficiária deverá integrar a carga tributária de 12% (doze por cento) para composição da base de cálculo do ICMS incidente nas saídas internas, destinadas exclusivamente às centrais de distribuição (grifo nosso)”.

Do valor encontrado de ICMS apurado [17% x R\$ 705,88 (base de cálculo reduzida) = R\$ 120,00] a empresa somente irá recolher aos cofres públicos 25% desse valor (R\$ 30,00), ou seja, fará um estorno, terá um desconto de 75% do valor do ICMS apurado. A parte grifada é somente para afirmar que o ICMS é um imposto por dentro (integra a sua própria base de cálculo), diferentemente do IPI, que é um imposto por fora (não está embutido no preço do produto).

⁵ Produto que tenha passado por todas as fases de produção e acondicionamento, pronto para a venda ([Decreto nº 3.961, de 10 de outubro de 2001](#)).

Figura 2 – Mapa do INVEST-ES (modalidade Importação)



Fonte: Elaboração própria.

Assim como o FUNDAP, o INVEST-ES Importação continua atraente para operações da importadora para as Centrais de Distribuição (CD's), desde que estas revendam as mercadorias para clientes dentro do estado. Nota-se que, com a alíquota de 4% para vendas interestaduais de bens e mercadorias importadas, não seria mais viável essa sistemática, pois, no exemplo da Figura 2, ao vender para comerciante em SP as CD's teriam um débito de ICMS de R\$ 60,00 (4% x R\$ 1.500,00) e ficaria com o mesmo crédito de R\$ 120,00. Mensalmente, ao efetuar a apuração do imposto, a empresa nada recolheria ao Estado e ainda ficaria com um crédito de R\$ 60,00, que seria computada como custo para a CD.

5.3. Por que Dois Benefícios?

A pergunta que talvez o leitor esteja fazendo é: por que se criou o INVEST-ES? O que levou o Governo estadual a conceder outro benefício sobre produtos importados? De fato, se pensou no INVEST-ES Importação como substituto do FUNDAP – pois por muito tempo este foi duramente questionado politicamente e judicialmente – e para contrapor a agressividade de alguns estados, especialmente Santa Catarina, na concessão de incentivos fiscais.

Hoje, a importadora pode possuir os benefícios do FUNDAP e do INVEST-ES Importação, contudo ela não pode acumulá-los, ou seja, em cada operação deve optar por um dos dois benefícios. Em junho de 2012, existiam, aproximadamente, 327 empresas fundapianas e 77 investianas na modalidade importação.

Além disso, o Estado pretendia com o INVEST-ES Importação fomentar a estrutura logística de prestação de serviço de armazenagem e distribuição que não se verificava na maioria das fundapianas. Estas, na maior parte dos casos, não possuem e não terceirizam nenhum local de armazenagem dentro do estado. A mercadoria sai do porto diretamente para o cliente, dentro ou fora do estado. O que boa parte dessas tradings deixa no estado é apenas um escritório com um quadro enxuto de funcionários. Isso dinamiza pouco a economia.

Já no INVEST-ES Importação as empresas são obrigadas a terem um local de armazenagem, seja próprio ou alugado, e a estabelecerem CD's dentro desse espaço. Além disso, devem comprovar investimento e geração de emprego. Isso leva a crer numa maior capacidade de dinamizar o setor.

Mas, o questionamento da vez é se há a possibilidade desses dois benefícios continuarem sendo atraentes nas vendas interestaduais. Pela legislação atual não. O problema é que a alíquota foi reduzida de forma muito brusca. Numa análise simplificada, o Estado abre mão de 8%⁶ da alíquota de ICMS com o FUNDAP e 9% com INVEST-ES Importação, como se arrecadasse somente 4% e 3%, respectivamente. O Estado está sem fôlego para propor política ao setor, pois conceder mais significa abrir mão da arrecadação.

Diante do exposto, o Governo tem pelo menos três saídas: 1^a) o Estado não concede nada: mesmo sabendo que o comércio de importação irá decair, terá uma arrecadação de 4% sobre um montante (base de cálculo) menor; 2^a) concede 2% dos 4%: talvez as importações se mantenham em um nível mais elevado quando comparado à primeira alternativa, contudo terá uma base maior aplicada a uma porcentagem menor de arrecadação; nesse caso, a arrecadação pode ser até menor; por fim, 3^a) o Governo Estadual confere 3% e arrecada 1% (que é destinado aos municípios), esperando com isso dinamizar a economia e ter ganhos indiretos, como aumento no nível de atividade. Note que constitucionalmente é impedido de abrir mão dos 4%, pois 25% da arrecadação (1%) do ICMS pertencem aos municípios. As discussões atualmente tendem a convergir para adoção da terceira opção.

⁶ Em verdade essa é uma porcentagem bruta, pois como vimos, no Fundap tem os leilões (que voltam ao cofre estadual) e os financiamentos, que podem retornar através de amortizações.

Outro ponto a destacar é que um importador nato (não inovador) não vai deixar de importar por portos mais próximos a seus clientes – nos estados com maior mercado consumidor – para se instalar no ES somente por porcentagem de 2 ou 3%. Talvez o benefício financeiro não cubra os custos de transporte, armazenagem etc. Destaca-se que a infraestrutura de portos públicos⁷ e de transporte no estado não proporciona vantagens de custos.

De fato, a manutenção da atividade de importação deve passar pelo melhoramento da logística e dos instrumentos financeiros (crédito) para as importadoras criarem raízes no estado. O financiamento de longo prazo para a construção de ativos fixos seria uma alternativa. A criação de “portos secos” também seria necessária. Por outro lado, resta saber se o importador está preparado para rever sua composição de custos e, inclusive, disposto a ver sua margem de ganho reduzir.

6.A RESOLUÇÃO Nº 13 DO SENADO

Em 25 de abril de 2012 foi aprovada a Resolução Nº 13 do Senado Federal, que, conforme seu próprio texto, tem o objetivo de estabelecer alíquotas do ICMS nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior. A seguir, o que se encontra em itálico é o próprio texto da Resolução.

“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 interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, será de 4% (quatro por cento)”.

Apesar do ICMS incidir também sobre serviços de transporte e de comunicação, a Resolução só trata de mercadorias (para comercialização) e de bens (coisas com valor econômico) importados. Regra geral, será 4% a partir de 01 de janeiro de 2013, quando o ES emitir nota enviando bens e mercadorias, que foram importados, para outro estado. Como o legislador não especificou quais as modalidades de transporte crê-se que sejam todas: portuárias, aeroviárias, ferroviárias etc.

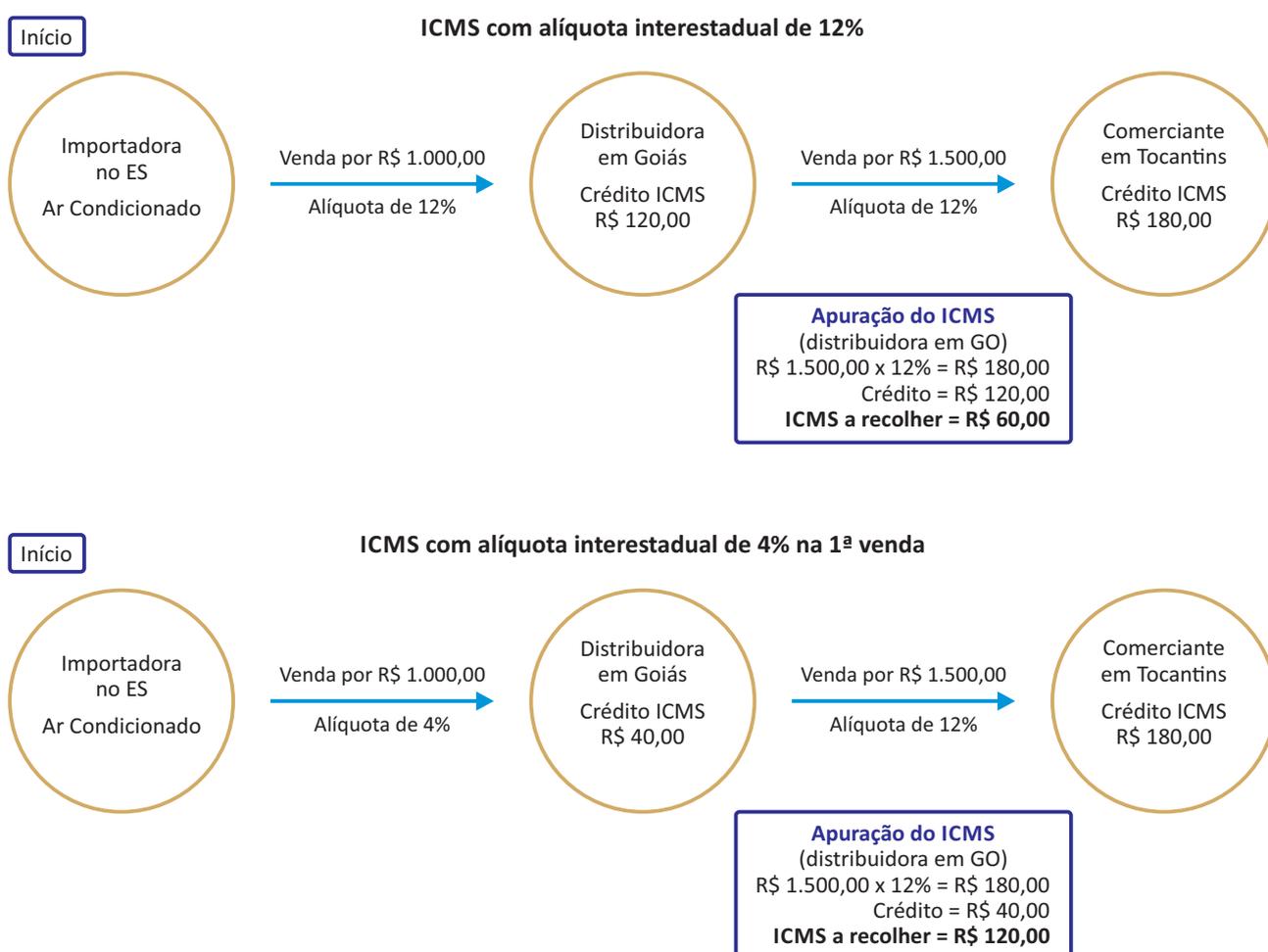
A questão é saber se a alíquota de 4% é só para a primeira venda interestadual ou se também se aplica às demais. Se for somente para a primeira venda da cadeia de comércio pode ocorrer o acirramento da guerra fiscal, pois o segundo estado da cadeia, ou seja, aquele que comprar bens ou mercadorias do estado importador pode conceder outro benefício até o momento não explicado, mas que praticamente todos estados possuem, mesmo que sejam “contratos de gaveta”: o famoso “crédito presumido”.

Explique-se melhor. Na figura 3 o segundo Estado da cadeia é Goiás (GO), que adquire um aparelho de ar condicionado por R\$ 1.000,00 de empresa importadora sediada no ES e revende para empresa comercial no Tocantins (TO) por R\$ 1.500,00. Atualmente, com a alíquota de 12% para todas as ope-

⁷ Refere-se aos portos de Vila Velha e de Vitória, os quais a literatura chama por uma só expressão: “Porto de Vitória”.

rações entre os estados, o cofre goiano arrecadaria apenas R\$ 60,00. Assim, teria pouca margem de manobra para conceder qualquer benefício. Todavia, com a alíquota interestadual de 4% somente na primeira venda, GO terá direito a R\$ 140,00 de receita de ICMS. Para manter as empresas no estado, o Governo de GO pode conceder um “crédito presumido” à empresa distribuidora. Todo mês a empresa confronta seus créditos e débitos de ICMS e verifica se existe valor a recolher aos cofres goianos. Hipoteticamente, diga-se que no mês ela só realizou a operação descrita: obteve crédito de R\$ 40,00 e débito de R\$ 180,00. Numa subtração simples a empresa deveria recolher R\$ 140,00. Contudo, o Governo acorda com a empresa sua permanência no estado, dando-lhe todo mês um crédito presumido, por exemplo, de 60%, ou seja, depois de apurar o imposto a recolher presume-se que a distribuidora ainda tenha um crédito de 60% sobre o valor a recolher ($60\% \times R\$ 140,00 = R\$ 84,00$). Portanto, em vez de R\$ 140,00 a empresa somente recolheria R\$ 56,00 ($R\$ 140,00 - R\$ 84,00$).

Figura 3 – Mapa do ICMS com Alíquota Interestadual 12% e 4%



Fonte: Elaboração própria.

Se a nova alíquota for para todas as operações interestaduais, o estado consumidor, certamente, terá aumentada sua receita. Nesse caso, é interesse do Governo de TO, por exemplo, saber se a mercadoria que saiu para GO é importada ou não, pois a distribuidora, com o intuito de arrecadar menos, pode usar de má fé e vender mercadoria nacional como sendo importada.

Duas exceções quanto ao exposto, que em verdade trata-se de somente uma:

“§ 1º O disposto neste artigo aplica-se aos bens e mercadorias importados do exterior que, após seu desembaraço aduaneiro:

I - não tenham sido submetidos a processo de industrialização;”

Observando somente o inciso I pode-se dizer que: se importou a mercadoria, mas sofreu algum processo industrial no estado importador é um produto novo, e, portanto, não sujeito a alíquota de 4%. O legislador aqui, no intuito de proteger a indústria nacional, quis evitar que mercadorias sejam importadas por um estado e seja levado a outro sem passar por algum processo de industrialização. Isso leva a uma guerra fiscal entre estados com estrutura aero/portuária, como acontece. Contudo, o inciso seguinte, condiciona essa importação para industrialização no estado importador.

“II - ainda que submetidos a qualquer processo de transformação, beneficiamento, montagem, acondicionamento, reacondicionamento, renovação ou recondicionamento, resultem em mercadorias ou bens com Conteúdo de Importação superior a 40% (quarenta por cento)”.

Ainda que o produto importado sofra no estado algum dos processos descritos (e, portanto recolhe ICMS com o código fiscal de receita de indústria) se aplicará a alíquota de 4% de ICMS, quando da venda para outro estado federado, se o Conteúdo de Importação > 40%. Segue-se a exposição do que se trata.

“§ 2º O Conteúdo de Importação a que se refere o inciso II do § 1º é o percentual correspondente ao quociente entre o valor da parcela importada do exterior e o valor total da operação de saída interestadual da mercadoria ou bem”.

$$\text{Conteúdo de Importação (CI)} = \frac{\text{Valor da Parcela Importada}}{\text{Valor Total da Operação de Saída para outro Estado}} > 0,40$$

Dois exemplos de uma mesma indústria que produz dois modelos de ar condicionado:

✓ 1º: Indústria no ES, especializada na fabricação de aparelho de ar condicionado, importa apenas o motor desse aparelho por R\$ 1.000,00 e, depois de montado, com o restante das peças fabricadas nacionalmente, esse aparelho é vendido para comerciante em SP por R\$ 2.000,00, tem-se o seguinte cálculo:

$$\text{Conteúdo de Importação} = \frac{\text{R\$ 1.000,00}}{\text{R\$ 2.000,00}} > 0,50$$

Nesse caso, a venda do aparelho de ar condicionado para SP incidirá alíquota de 4% de ICMS, pois o Conteúdo de Importação será maior que 40%, ou seja, no cômputo do preço final do produto, o valor importado embutido no preço da mercadoria corresponde a 50%.

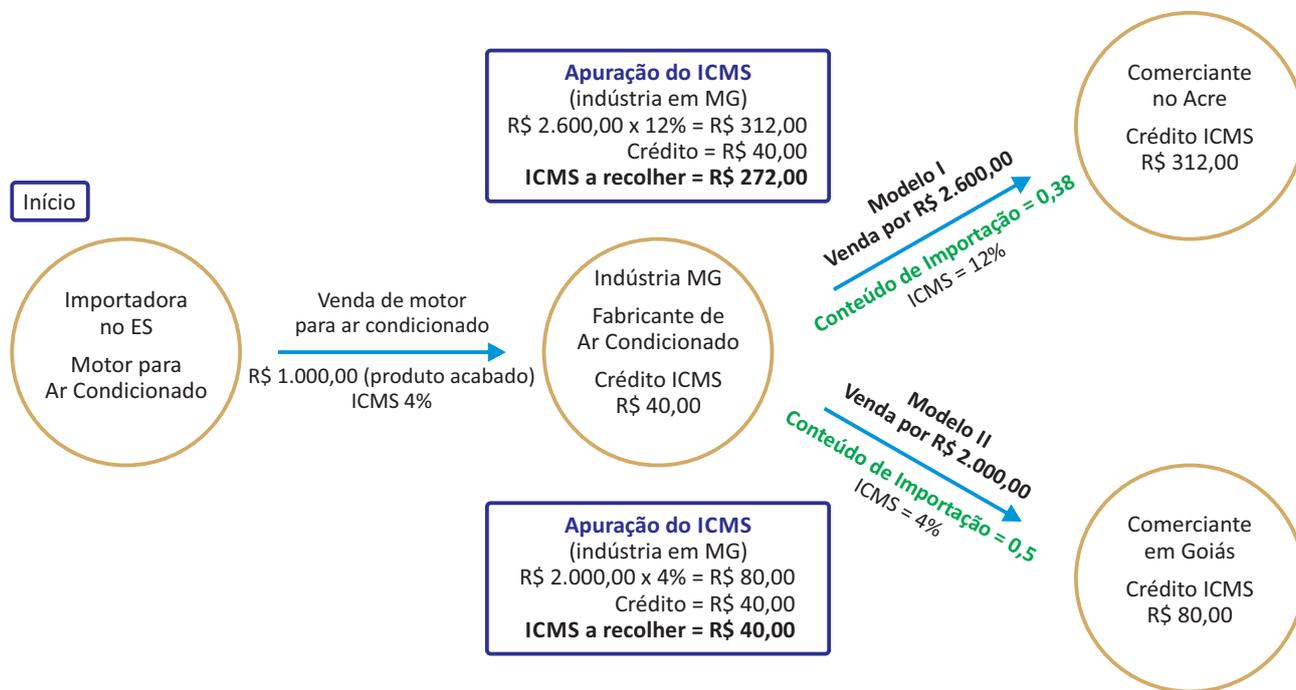
✓ 2º: Indústria no ES especializada na fabricação de aparelho de ar condicionado importa apenas o motor desse aparelho por R\$ 1.000,00 e, depois de montado, com o restante das peças fabricados nacionalmente, esse aparelho é vendido para comerciante na Bahia (BA) por R\$ 2.600,00, tem-se a apuração:

$$\text{Conteúdo de Importação} = \frac{\text{R\$ 1.000,00}}{\text{R\$ 2.600,00}} > 0,38$$

No exposto, a venda do aparelho de ar condicionado para a BA, por exemplo, incidirá uma alíquota de ICMS de 12%. Note que a agregação de valor deve ser maior que 1,5 vezes o preço da mercadoria importada para que se obtenha um Conteúdo de Importação menor que 40%. Esse montante de agregação de valor é difícil de ser viabilizado pelas empresas no ES, pois tradicionalmente o Estado não possui muitas empresas de bens de consumo durável e acabados.

Considerando que o CI deve ser para todas as vendas interestaduais da cadeia, expõe-se o exemplo (Na figura 4) de um estado (Goiás - GO) que também fabrica dois modelos de ar condicionado com mesmo produto importado (motor) pelo ES. No modelo I ela alcança CI menor que 40% – e, portanto, venderá com a alíquota de 12% –, mas no modelo II não. Nesse caso, o Governo de GO, para manter a indústria no estado, pode conceder, para a venda do modelo I um crédito presumido ou uma redução da base de cálculo (igual ao que existe no INVEST-ES), como já discutido. Além disso, outro importante fato é saber como as empresas da cadeia de comercialização e o fisco terão acesso a esse Conteúdo de Importação. Note também, que para o Estado do Acre e Paraná é relevante saber o correto conteúdo de importação na transação, pois isso determinará o crédito de ICMS que a empresa comerciante terá.

Figura 4 – Mapa de uma Cadeia de Comercialização



Fonte: Elaboração própria.

“§ 3º O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) poderá baixar normas para fins de definição dos critérios e procedimentos a serem observados no processo de Certificação de Conteúdo de Importação (CCI)”.

O Confaz não tem competência para alterar a porcentagem de 40% estabelecida para o Conteúdo de Importação, fixada na Resolução. O Senado, nesse parágrafo, dá poderes ao Confaz para estabelecer critérios e procedimentos para emissão do Certificado de Conteúdo de Importação (CCI).

Verifica-se a criação de um grande problema colocado nas mãos do Confaz: quem será o responsável e como fará a tal certificação? Geralmente, a Certificação é concedida por empresas especializadas. Às vezes essas certificações são muito complexas. Será viável certificar inúmeros produtos? Outra questão em aberto é como será fiscalizado o Conteúdo de Importação (CI). Isso, além de custoso, pode gerar uma guerra judicial entre os estados: um acusando o outro de não atender essa proporção nas vendas de mercadorias e bens.

§ 4º O disposto nos §§ 1º e 2º não se aplica:

I - aos bens e mercadorias importados do exterior que não tenham similar nacional, a serem definidos em lista a ser editada pelo Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (Camex) para os fins desta Resolução;

A exceção observada (a alíquota interestadual será de 12% caso o Conteúdo de Importação seja menor que 40%) não será aplicada para bens e mercadorias importadas que tenham similares fabricados nacionalmente, a serem dispostos em lista da Camex. Essa lista ainda não foi elaborada e, pelo visto, será divulgada no quarto trimestre de 2012.

Provavelmente, veículos automotores estarão nessa lista. Suponha-se que as peças que componha um veículo qualquer não estejam na lista. Uma montadora no ES poderia importar as peças e o Governo estadual concederia o diferimento na aquisição dessas peças importadas. Ou seja, o ICMS seria postergado para a venda do carro. Pressuponha-se ainda que a montadora não consiga atingir um CI menor que 0,4. Então o ES tem a possibilidade de conceder um crédito presumido para vendas interestaduais e, para vendas internas, uma redução da base de cálculo (parecida com o apresentado no INVEST-ES Importação). Esses três benefícios juntos, além de outros, não faria uma montadora vir para o ES, pois também nos estados consumidores possuem benefícios iguais ou semelhantes. Essas três formas de benefício já estão difundidas na guerra fiscal. Inclusive o ES possui tais benefícios dispostos no Decreto 1951-R/2007: é o INVEST-ES na modalidade indústria.

Não levando em conta aspectos de proximidade da matéria-prima e outros que envolva vantagens de custos, atualmente, percebe-se que, predominantemente, o que determina o estabelecimento de uma empresa no ES não são os benefícios estaduais, mas sim as vantagens do Governo Federal: a redução do Imposto de Renda, caso a empresa opte por se instalar em município pertencente à área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e as facilidades de acesso ao crédito subsidiado do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado pelo Banco do Nordeste. De fato, as empresas estão investindo em municípios limítrofes dessa Região, pois assim, também ficam mais próximas do mercado consumidor do Sudeste-Sul.

Pode-se citar também como atrativo a novos empreendimentos no Estado a melhora do ambiente institucional. Não obstante a isso, os municípios abrangidos pela SUDENE, especialmente Linhares, num curto espaço de tempo, apresentarão problemas na oferta de mão de obra especializada.

II - aos bens produzidos em conformidade com os processos produtivos básicos de que tratam o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 10.176, de 11 de janeiro de 2001, e 11.484, de 31 de maio de 2007.

A mesma exceção observada (a alíquota interestadual será de 12% caso o Conteúdo de Importação seja menor que 40%) não será aplicada para bens e mercadorias importados que passem por processos produtivos básicos no âmbito da legislação abaixo (Quadro 2). Nota-se claramente que o legislador quis manter a política regional de proteção da Zona Franca de Manaus e fomentar setores como o de tecnologia de informação.

Esse protecionismo a Zona Franca prejudica pouco ou em nada o ES, pois os produtos por ela importados não são concorrentes, pelo menos no ano de 2011, dos produtos importados pelos portos capitais (ver Quadro 3). Sobre produtos de informática, automação, TV digital, componentes eletrônicos etc., crê-se que tais itens também não são o foco de suas importações, conforme Quadro 3. E mesmo se todas essas exceções viessem a prejudicar parte da atividade, como os importadores não são empresários no sentido estrito, podem, mais rápido do que se pensa, mudar a composição das importações feitas pelo estado.

Quadro 2 – Legislação que não se aplica o Conteúdo de Importação

Legislação	Assunto
Decreto-Lei Nº 288/1967	Dispõe sobre a Zona Franca de Manaus
Lei Nº 8.248/1991	Capacitação e competitividade do setor de informática e automação
Lei Nº 8.387/1991	Zona Franca de Manaus e criação de área de livre comércio de importação e exportação no Estado do Amapá
Lei Nº 10.176/2001	Capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação
Lei Nº 11.484/2007	Incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores; e proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores - PADIS e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital - PATVD

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3 – Principais produtos Importados pelo Espírito Santo – 2011

Descrição	US\$	%
Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios	2.658.137.348,00	24,76
Combustíveis minerais, óleos Minerais e produtos da sua destilação; Matérias betuminosas; Ceras Minerais	1.446.762.480,00	13,47
Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos e suas partes	1.260.347.396,00	11,74
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; Aparelhos de gravação ou de reprodução de som; Aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios	911.470.584,00	8,49
Borracha e suas obras	603.637.299,00	5,62
Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes	294.586.693,00	2,74
Plásticos e suas obras	248.312.155,00	2,31
Produtos químicos orgânicos	220.488.036,00	2,05
Obras de ferro fundido, ferro ou aço	213.957.120,00	1,99
Produtos da Indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo	211.344.421,00	1,97
Leite e Laticínios; Ovos de aves; Mel natural; Produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros capítulos	210.129.277,00	1,96
Ferro fundido, ferro e aço	186.991.181,00	1,74
Filamentos sintéticos ou artificiais	169.233.949,00	1,58
Adubos ou fertilizantes	158.752.535,00	1,48
Alumínio e suas obras	131.976.049,00	1,23
Algodão	126.467.841,00	1,18
Tecidos de malha	116.456.229,00	1,08
Vestuário e seus acessórios, exceto de Malha	110.441.585,00	1,03
Cobre e suas obras	110.223.491,00	1,03
Soma	9.389.715.669,00	87,45

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

7. CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÃO

Enquanto a reforma tributária prometida pela atual presidenta, no início do seu mandato, não chega, algumas medidas paliativas vão sendo tomadas. A aprovação da Resolução do Senado Nº 13 deixa ainda mais confusa a complexa sistemática de apuração e arrecadação do ICMS. A principal fonte de receita dos estados tem uma legislação complicada e abre margem para batalhas judiciais entre os estados. Como já dito, presume-se que esses problemas não serão resolvidos quando a competência de instituição e arrecadação desse imposto for da União, pois enfraqueceria os estados e alteraria a relação de poder entre os entes.

A Resolução em voga ainda tem alguns pontos a serem esclarecidos e regulamentados, como o Conteúdo de Importação e sobre quais operações incidirão e, a lista de produtos similares com a indústria nacional. Apesar disso, ela não decretou o fim do FUNDAP e do INVEST-ES na modalidade importação. Tais benefícios continuam valendo e sendo viáveis para as operações de importação com destinatário dentro do estado, apesar de ser uma pequena porcentagem do volume total.

A guerra fiscal chega num ponto onde as armas já estão difundidas entre os estados e sobra pouca margem de manobra para o Espírito Santo intervir no setor com mais benefícios, pois, se assim fizer, os demais estados também concederão. Nesse sentido, a administração pública deve convergir esforços para projetos bem estruturados de logística e de fomento à inovação, pois assim atenderia não só ao segmento importador, como também ao industrial.

Como o Estado, em âmbito federal, possui reduzida expressão política, não se consegue, pelo menos no que se refere a recursos para área de logística, grandes avanços. Estes dependem quase que exclusivamente de recursos federais. Trata-se, principalmente, da duplicação e adequação das BR 101 e 262 e da construção de um novo porto público, interligado a uma malha ferroviária também pública. O porto público que se tem hoje (“Porto de Vitória”) não atende as novas dimensões de navios, possui insatisfatória interligação com o sistema de transporte terrestre e reduzida retroárea. Além disso, a malha ferroviária que o Estado dispõe para operar é insuficiente e, em sua quase totalidade, atende as necessidades de uma empresa: a Vale.

Os novos padrões de competitividade não permitem que se tenham somente benefícios para importadoras. Mais importante que abrir mão de receita de impostos é reduzir os custos das empresas, tornando as importações e exportações pelo estado competitivas com os demais portos brasileiros.

Em busca de reduzir custos, para se tornarem competitivas, as empresas procuram lugares onde possam usufruir de menor carga tributária e facilidade de crédito. Assim, nota-se no Estado que a dinâmica econômica, aos poucos, se desloca para os municípios acima do Rio Doce em razão de pertencerem à região da SUDENE. Atualmente, esse é o diferencial do estado em relação aos demais! O benefício sobre o Imposto de Renda e as taxas de juros menores nos financiamentos de longo prazo para empreendimentos nessa região, aliado à proximidade dos principais mercados consumidores reduz os custos das empresas.

O estado tem um dos principais complexos portuários do país, mas a maioria e os mais modernos portos são “privados” ou concedidos a empresas, que os operam segundo as suas necessidades. O único porto público (“Porto de Vitória”) não comporta as novas demandas desse setor. Necessário se faz a viabilização de um novo e moderno porto público de carga geral entre a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e a região de influência da SUDENE – para onde a atividade econômica tende a crescer –, interligado eficientemente com os outros modais de transporte. Assim, dinamizaria não só as importações, mas também as exportações.

Uma questão preocupante é como contrabalançar a “rede de cidades”. Como exposto, os municípios do norte (principalmente Linhares, Colatina e São Mateus) tendem a puxar o novo ciclo de desenvolvimento do estado. Essa dinâmica se concentra ainda mais quando alonga-se a faixa litorânea incluindo os municípios de Aracruz e de Serra. A rede poderia, em parte, ser equilibrada com a efetiva realização dos grandes investimentos projetados para o Litoral Sul: a Companhia Siderúrgica de Ubú (CSU), em Anchieta, e o Porto da Ferrous, em Presidente Kennedy. Contudo, esses projetos dependem de parceiros externos para serem viabilizados, que por sua vez tomam suas decisões com base no mercado e nas vantagens comparativas entre países. Mesmo que esses projetos viessem a se concretizar necessitaria de políticas capazes de direcionar o transbordamento (principalmente no projeto da CSU) para os municípios interioranos.

Assim, temos para o Sul do Estado perspectivas de investimento com alto grau de incerteza e que o Estado possui pouca influência na tomada de decisão dos empresários. Por isso, resta ao Governo Estado incentivar nessa região pequenas empresas que não possuem faturamento apurado pelo lucro real, que é requisito para as empresas serem beneficiadas com redução do imposto de renda na área de abrangência da SUDENE.

Além disso, num provável plano de desenvolvimento para o Sul do Estado deve-se levar em consideração que tipo de desenvolvimento se deseja para essa região e se ele é capaz de absorver o crescimento da população economicamente ativa. As decisões devem se nortear por: a) fortalecer os segmentos existentes através da melhora logística de acesso às matérias-primas e à distribuição de produtos, inclusive com interligação ferroviária com o novo porto público entre a RMGV e a região da SUDENE; b) conceder maiores benefícios sobre o ICMS quando comparado aos conferidos às empresas que queiram se instalar em área da SUDENE; c) descentralizar a administração pública estadual (corpo técnico qualificado) de forma a tornar o estado mais presente nessa região; d) mapear a agricultura e pecuária para que, juntamente com os municípios e com o SEBRAE, oportunize novos negócios no campo. A agregação de valor ao que a área rural produz – ou ao que possui potencialidade para produzir – é de suma importância, pois o ES, quando se olha o território, é predominantemente rural.

Enfim, para amenizar uma possível redução na arrecadação do ICMS o estado deve juntar esforços na inclusão de empresas na formalidade e intensificar a fiscalização a fim de evitar a evasão fiscal. Não obstante, deve continuar reduzindo gastos com a máquina administrativa e buscar a efetividade dos gastos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquematizado. 3. ed. São Paulo: Editora Método, 2009.

AMARAL FILHO, Jair do. Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização. Disponível em: < http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/f1texto.pdf >. Acesso em: 10 jul 2012.

BANDES. Manual Operacional do Fundap. Disponível em: <<https://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=21>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/decretos-leis/DecLei28867.htm> >. Acesso em: 24 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8248.htm>. Acesso em: 21 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8387.htm>. Acesso em: 22 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10176.htm>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11484.htm>. Acesso em: 23 mai. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp87.htm>. Acesso em: 30 abr. 2012.

BRASIL. Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012. Brasília, DF, Senado, 2012. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

BRASIL. Decreto nº 3.961, de 10 de outubro de 2001. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/medicamentos/glossario/glossario_p.htm>. Acesso em: 27 jun. 2012.

DUARTE, Angelo José Mont'Alverne et al. Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil - avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde. Seminário sobre Política

Fiscal na América Latina, 2008. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/brasil/default.asp>>. Acesso em: 6 mai 2008.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 1951-R, de 25 de outubro de 2007. Vitória, 2007. Disponível em: <<http://www.sedes.es.gov.br/images/stories/investes>>. Acesso em: 02 mai. 2012.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 2.508, de 22 de maio de 1970. Vitória, 1970. Disponível em: <<https://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 7.000, de 27 de dezembro de 2001. Vitória, 2001. Disponível em: <<http://www.sefaz.es.gov.br/legislacaoonline>>. Acesso em: 14 mai. 2012.

ESPÍRITO SANTO. Resolução Nº 496, de 08 de fevereiro de 2008. Vitória, 2008.

FILLELINI, Alfredo. Federalismo fiscal. In: _____. Economia do Setor Público. São Paulo: Atlas, 1989. p. 153-160.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos; TONETO JR, Rudinei. Governo e política fiscal. In: _____. Economia Brasileira Contemporânea. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999. p.129-147.

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Importação pelo Espírito Santo 2011. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608&refr=608>>. Acesso em: 8 mai. 2012.

PRADO, Sergio. A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas. Disponível em: <<http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>>. Acesso em: 10 jul 2012.

SILVA. Fernando Antônio Rezende da. Objetivos e alternativas de intervenção. In: _____. Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 1983. p. 44-54.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local Government Expenditure. Journal of political economy, v. 64, p. 416-424, out. 1956.



www.es.gov.br

SECRETARIA DE ECONOMIA
E PLANEJAMENTO



GOVERNO DO
**ESPIRITO
SANTO**

CRESCER É COM A GENTE
www.es.gov.br