



IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

2013

52

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**Efeitos nas Finanças do Estado do Espírito Santo e dos Municípios com a Vigência da Resolução Nº 13 do Senado Federal e as Alterações Realizadas pelo Governo do Estado nos Programas de Incentivos à Importação**

**EFEITOS NAS FINANÇAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E  
DOS MUNICÍPIOS COM A VIGÊNCIA DA  
RESOLUÇÃO Nº 13 DO SENADO FEDERAL  
E AS ALTERAÇÕES REALIZADAS PELO  
GOVERNO DO ESTADO NOS PROGRAMAS  
DE INCENTIVOS À IMPORTAÇÃO**

# Instituto Jones dos Santos Neves

TD – 52

## Diretor-Presidente

José Edil Benedito

## Diretor de Estudos e Pesquisas

Pablo Silva Lira

## Coordenador de Estudos Econômicos

Victor Nunes Toscano

### Elaboração

Adriano do Carmo Santos

*Coordenação de Estudos Econômicos*

Claudeci Pereira Neto

*Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES)*

Patrícia de Oliveira Santos Marago

*Caixa Econômica Federal*

### Revisão

Victor Nunes Toscano

*Coordenação de Estudos Econômicos*

### Editoração

João Vitor André

*Assessoria de Relacionamento Institucional*

### Bibliotecária

Andreza Ferreira Tovar

*Assessoria de Relacionamento Institucional*

Instituto Jones dos Santos Neves

Efeitos nas finanças do Estado do Espírito Santo e dos municípios com a vigência da resolução nº13 do Senado Federal e as alterações realizadas pelo Governo do Estado nos programas de incentivos à importação. Vitória, ES, 2013.

31f. (Texto para discussão, sem número)

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. GUERRA FISCAL E AS MUDANÇAS RECENTES NA LEGISLAÇÃO DO ICMS .....	05
3. A RESOLUÇÃO Nº 13 DO SENADO FEDERAL .....	07
4. O FUNDAP E O INVEST-ES COMO FERRAMENTAS DA GUERRA FISCAL .....	13
4.1. FUNDAP .....	13
4.1.1. A Sistemática vigente em dezembro de 2012 .....	13
4.1.2. Alterações recentes .....	15
4.2. INVEST-ES Importação .....	17
4.2.1. Benefícios .....	17
4.2.2. Alterações no Programa: para alíquotas interestaduais de 4% .....	19
5. EFEITO FINANCEIRO DA ALTERAÇÃO NA ALÍQUOTA INTERESTADUAL DE PRODUTOS IMPORTADOS .....	21
5.1. Consequências sobre as Finanças do Estado .....	22
5.2. Consequências sobre as Finanças dos municípios .....	25
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	28

# Apresentação

A Resolução do Senado nº 13 deixou ainda mais confusa a complexa sistemática de apurar e arrecadar o ICMS nas operações interestaduais com produtos importados. O Governo do Estado se viu obrigado a alterar suas duas ferramentas de incentivo às importações, o Fundap e o Invest-ES Importação, para assegurar a permanência das empresas importadoras no estado e manter funcionando todo um aparato institucional e logístico existente para atender a essas empresas. Não obstante a redução do volume de importações verificada a partir de janeiro de 2013, até o momento, o Estado conseguiu conservar praticamente o mesmo número de empresas inscritas nesses dois mecanismos de incentivo. A diminuição da arrecadação do ICMS não comprometeu o equilíbrio financeiro do Estado. Entretanto, há indícios que a situação de alguns municípios pode se agravar.

PALAVRAS CHAVES: ICMS, FUNDAP, INVEST-ES

\* Esse Texto para Discussão foi submetido ao IV Encontro de Economia do Espírito Santo e posteriormente compôs a lista de artigos que foram publicados no site do evento. O artigo foi apresentado no dia 04/11/2013 no IV Encontro de Economia do Espírito Santo.

## 1. INTRODUÇÃO

Sob a justificativa de reverter o processo de desindustrialização desencadeado pelos incentivos dado as importações (guerra dos portos) e amenizar a guerra fiscal entre os estados foi aprovada a Resolução nº 13 do Senado Federal, em 25/04/2012, que alterou a alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações interestaduais de produtos importados de 12% para 4%. Essa mudança 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.

Para manter as empresas importadoras e amenizar as consequências econômicas e financeiras no estado, o Governo do Espírito Santo teve que alterar esses mecanismos de incentivos. O lançamento do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Espírito Santo PROEDES (PROEDES), em agosto de 2012, foi o ponto de partida para as medidas a serem tomadas no sentido de adaptar os incentivos ao novo marco legal. O próprio Programa reconhecia que “a aprovação da Resolução 13/2012 pelo Congresso Nacional reduziu amplamente a atratividade do incentivo capixaba à atividade de comércio exterior mantido há cerca de 40 anos” (PROEDES, p. 07). Com esse foco, o PROEDES, na temática Incentivos ao Desenvolvimento, pontua que “o Governo fixará os ajustes necessários para a manutenção do financiamento estratégico ao fluxo de comércio exterior (fundamentos conhecidos como Fundap), bem como o Invest importação” (PROEDES, p. 23).

Analisam-se nesse trabalho as restrições da Resolução para o comércio interestadual com produtos importados e quais foram as alterações realizadas pelo Governo do Espírito Santo nos mecanismos incentivos às importações (O FUNDAP e o INVEST-ES Importação) em decorrência do início da vigência da Resolução nº 13 em 01/01/2013. Por último, estudaram-se alguns efeitos para as finanças do estado e dos municípios em razão da redução da receita de ICMS Importação nos primeiros meses de 2013. 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. GUERRA FISCAL E AS MUDANÇAS RECENTES NA LEGISLAÇÃO DO ICMS

A competição fiscal, conhecida no Brasil como guerra fiscal, pode ser entendida como disputas travadas entre os entes da federação visando atrair para seus territórios novos empreendimentos com base numa ampla gama de incentivos fiscais e financeiros.

Na literatura econômica não existe consenso sobre as disputas fiscais. Os argumentos a favor mencionam que a competição fiscal é benéfica devido a menor tributação sobre o contribuinte; o aumento do consumo total em razão das baixas taxas de imposto, estimulando o crescimento econômico; a limitação da despesa pública, uma vez que a redução da receita restringe o gasto do governo; e o fato de

forçar o aumento dos níveis de eficiência, pois o setor público deve esforçar-se para utilizar melhor os recursos arrecadados (ROSSI, DAFFLON, 2013; BRILL, HASSET, 2007).

Por outro lado, os argumentos contra expõe que a concorrência fiscal é perniciosa para sociedade, pois diminui a receita pública agregada; da tratamento desigual entre empresas e setores; redefine uma localização subótima dos empreendimentos; não eleva a oferta de empregos; e reduz os custos privados da produção e aumenta os custos sociais. (VARSANO, 1997; SANT'ANNA, DALMONECH, TEIXIERA, 2011).

No Brasil o assunto ganhou visibilidade devido à concessão generalizada de incentivos fiscais e financeiros dados pelos estados por meio do ICMS. Diversos autores apontam a histórica desigualdade regional entre os estados e a ausência da União nas Políticas de Desenvolvimento Regional a partir da década de 1980 como o principal elemento indutor das disputas fiscais. Contudo, a frágil capacidade de coordenação do governo federal não foi à única responsável pelos conflitos estaduais. A Guerra Fiscal foi acentuada a partir da década de 1990, pois a Constituição Federal de 1988 deu maior autonomia aos estados na definição de suas políticas fiscais (PEREIRA, 1996; ROSENBERG & ASSOCIADOS, 2011; ROCHA, MORANDI, 2012; GREMAUD, VASCONCELLOS, TONETO JR, 1999).

Dessa forma, proliferaram os incentivos fiscais e financeiros concedidos pelos estados para atrair novos empreendimentos para seus territórios. O empenho do governo federal em acabar com a Guerra Fiscal deu origem a chamada “Reforma Tributária fatiada”. Esse termo reflete o fato da reforma ser feita através de etapas avançando em pontos nos quais o acordo político seja possível.

No caso do ICMS, a Resolução 13 de 2012 do Senado Federal foi o ponto de partida. A justificativa para reduzir a alíquota interestadual sobre produtos importados para 4% foi que os incentivos dados a importação estavam provocando a desindustrialização do País.

No entanto, o estudo da Rosenberg & Associados (2011) mostrou que não é a guerra fiscal a responsável pela falta de competitividade da indústria brasileira e pela entrada de produtos importados. A falta de competitividade está relacionada à deficiente infraestrutura do País e o aumento das importações ocorreu devido à ampliação da renda interna e da apreciação da taxa de câmbio.

Embora tais argumentos fossem bastante coerentes, o desfecho das negociações com a publicação da Resolução 13 foi bastante desfavorável aos estados que davam algum tipo de incentivo as importações. A alteração da alíquota vigente para os 4% foi feita de forma radical, ou seja, sem um período de transição.

Além disso, de certa forma, prejudicou a competitividade na atração de novos empreendimentos para Brasil como um todo, na medida em que acentuou a complexidade da legislação tributária, o que certamente deve elevar os custos de apuração do imposto.



### 3. A RESOLUÇÃO Nº 13 DO SENADO FEDERAL

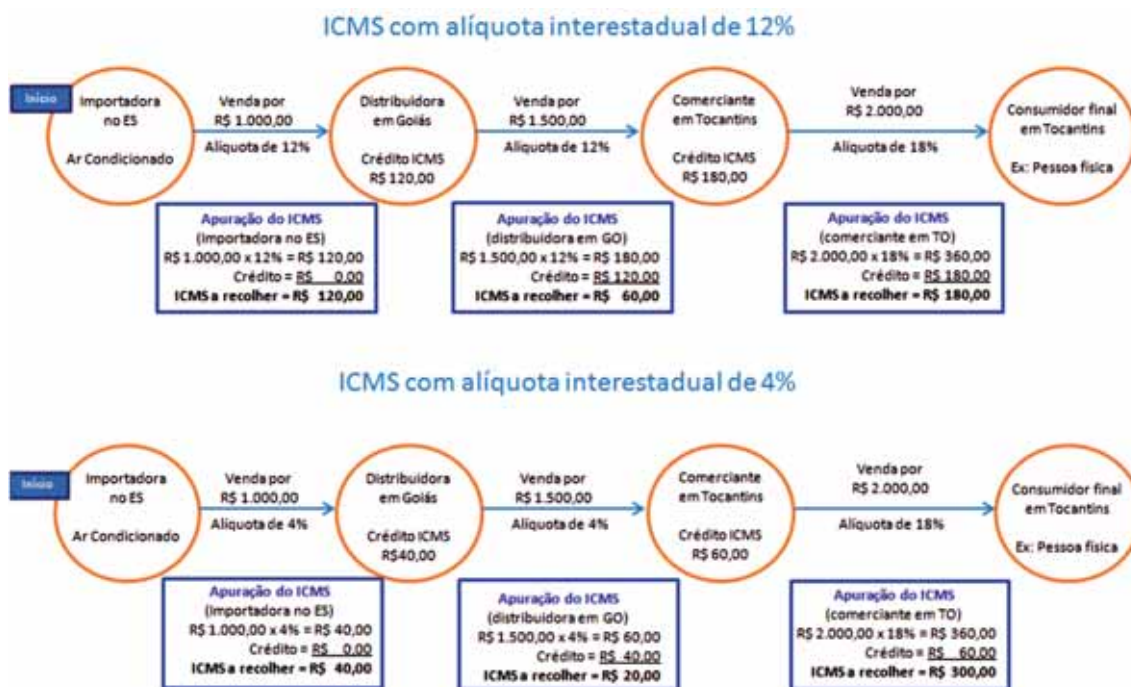
Em 01 de janeiro de 2013, entrou em vigor a alíquota de 4% estabelecida pela Resolução 13/2012 do Senado Federal, nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, em qualquer modalidade de transporte. Há exceções, que serão descritas posteriormente neste tópico.

A nova alíquota incide sobre as operações interestaduais por onde o bem ou mercadoria importada circular na cadeia de comércio. Ou seja, a cada nova transação interestadual que se sujeitar ao ICMS será cobrada a alíquota de 4%. Assim, o estado consumidor, certamente, terá aumentada sua receita. Na Figura 1 pode-se visualizar melhor essa afirmativa através do exemplo da venda da mesma mercadoria (ar condicionado), com a alíquota de 12% e 4%. A mercadoria possui idêntico valor de venda e revenda nos dois casos. Nota-se que o estado consumidor (Tocantins) terá sua arrecadação aumentada de R\$ 180,00 para R\$ 300,00. Por outro lado, o estado importador (nesse exemplo o Espírito Santo) terá apenas um terço do que anteriormente era de direito, ou seja, de R\$ 120,00 passou a ser recolhido ao cofre estadual somente R\$ 40,00. Obviamente, no caso do Espírito Santo, com os mecanismos de incentivo à importação (analisados no tópico seguinte), as empresas importadoras deixam de recolher o ICMS no desembarço aduaneiro, pois ele é diferido (postergado) para o momento da venda efetuada pela própria importadora. Por isso, a empresa não possui nenhum crédito do imposto a ser subtraído de seus débitos.

A análise realizada é para bens e mercadorias que não foram submetidos a nenhum processo de industrialização no estado importador. O legislador, também, 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 beneficiamento. Isso leva a uma guerra fiscal entre estados com estrutura aereo/portuária. Além disso, o Senado Federal, ao tentar evitar que mercadorias sejam desembarçadas por portos distantes do estado consumidor, acabou privilegiando as Unidades da Federação (mais populosas e de maior renda) que possuam portos. Realmente, não faz muito sentido uma importadora ficar instalada no Espírito Santo se seu mercado consumidor é, por exemplo, São Paulo. Mesmo o estado abrindo mão de arrecadar 75% da alíquota de 4% – estudados com mais detalhes no tópico seguinte –, os custos de frete, seguro etc são muito elevados para entregar encomenda a seu cliente. Isso é corroborado por grande parte das cargas serem transportadas por rodovias. Seria viável se, por exemplo, os custos logísticos (portuários, armazenamento etc.) em São Paulo fossem maiores que no estado capixaba.



Figura 1 – Mapa de apuração do ICMS com alíquota interestadual 12% e 4%



Fonte: Resolução 13/2012 do Senado Federal. Elaboração própria.

Se as mercadorias importadas forem submetidas a algum processo de industrialização então a Resolução nº 13 traz uma regra específica.

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

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 recolha 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%. Segundo a própria Resolução tal conteúdo é descrito na seguinte fórmula:

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

Considera-se o total da operação de saída: o valor do bem ou mercadoria, incluído os tributos que incidem na operação, inclusive IPI, se for o caso. Analisa-se com 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, ele é vendido para comerciante em SP por R\$ 2.000,00, tem-se o seguinte cálculo:

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

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 fabricadas nacionalmente, ele é vendido para comerciante na Bahia (BA) por R\$ 2.600,00, tem-se a apuração:

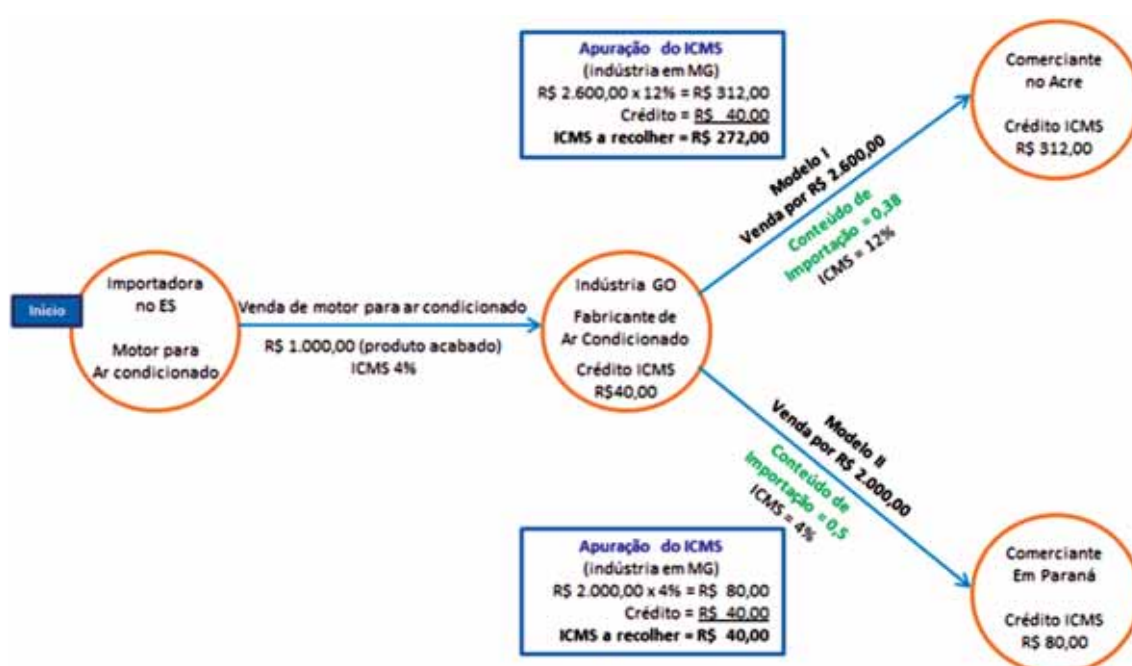
$$\text{Conteúdo de Importação (CI)} = \frac{\text{R\$ 1.000,00}}{\text{R\$ 2.600,00}} > 0,38$$

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.

Segundo o § 1º, da Cláusula Quarta, do Ajuste SINIEF (Sistema Nacional de Informações Econômicas e Fiscais) nº 19, de 07 de novembro de 2012, “o Conteúdo de Importação deverá ser recalculado sempre que, após sua última aferição, a mercadoria ou bem objeto de operação interestadual tenha sido submetido a novo processo de industrialização”. Para toda venda em que o produto passou por processo de industrialização e tenha componente importado, deve ser preenchida a Ficha de Conteúdo de Importação (FCI), tendo dentre outras informações, o valor da parcela importada, o valor da saída interestadual e o conteúdo de importação. A FCI deve ser enviada eletronicamente ao fisco do estado de origem, mas estará disponível a todas Unidades da Federação envolvidas na transação comercial. A amarração da sistemática foi estabelecida pela obrigação de informar na nota fiscal eletrônica o número da FCI, além do valor da parcela importada e o Conteúdo de Importação.

Nota-se que, uma mesma indústria pode fabricar um produto com o mesmo componente importado e nas operações interestaduais incidir alíquotas diferentes. Na figura 2 verifica-se o caso de um estado (Goiás - GO) que 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, incidindo alíquota de 4%. Isso pode ocorrer em razão do modelo I possuir uma maior agregação de valor nacional ou a maior margem de ganho pela indústria.

Figura 2 – Mapa de uma cadeia de comercialização interestadual



Fonte: Resolução 13/2012 do Senado Federal. Elaboração própria.

As outras exceções à nova alíquota de 4% são definidas também pela Resolução 13:

- importados que não tenham similar nacional, que foram estabelecidas ao Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (Camex) através da Resolução nº 79<sup>1</sup>, de 01 de novembro de 2012;
- bens produzidos em conformidade com os processos produtivos básicos de que tratam o Decreto-Lei 288/1967, e as Leis 8.248/1991, 8.387/1991, 10.176/2001, e 11.484/2007;

<sup>1</sup> A lista por NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) pode ser encontrada no site [www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/0/menu/78](http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/0/menu/78).

c) operações que destinem gás natural importado a outros estados.

Diante da alíquota de 4% para indústrias que usam muitos componentes importados e não atinjam um Conteúdo de Importação menor que 40%, o Governo do Espírito Santo pode intensificar os benefícios fiscais que atualmente já concede: diferimento do pagamento do ICMS de importação, crédito presumido para vendas interestaduais e, para vendas internas, uma redução da base de cálculo. Esses três benefícios juntos, além de outros, provavelmente, não fariam uma empresa vir para o ES, pois também os estados de maior mercado consumidor 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. O Governo do Estado percebeu isso e constituiu, no âmbito do PROEDES, o Fundo de Desenvolvimento e Participações do Espírito Santo (FUNDEPAR), para atrair empresas através de financiamento direcionado e subsidiado para projetos considerados estruturantes.

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, principalmente Linhares, pois assim, também ficam mais próximas do mercado consumidor do Sudeste-Sul e próximas do importante corredor de escoamento da produção: a BR 101.

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 1). 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 e aos produtos de informática, automação, TV digital, componentes eletrônicos etc., prejudica pouco ou em nada o ES, pois tais itens não são o foco de suas importações (ver Quadro 2). E mesmo que essas exceções trouxessem implicações negativas para parte da atividade do comércio exterior do estado, como os importadores não são empresários no sentido estrito, podem, mais rápido do que se pensa, mudar a composição das suas 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: Resolução 13/2012 do Senado Federal, Decreto-Lei 288/1967, Lei 8.248/1991, Lei 8.387/1991, Lei 10.176/2001 e Lei 11.484/2007.

**Quadro 3 – Principais produtos Importados pelo Espírito Santo - 2011**

Descrição	US\$	%
Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres; Suas partes e acessórios	1.767.812.443,00	20,32
Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos e suas partes	1.136.881.130,00	13,07
Combustíveis minerais, óleos Minerais e produtos da sua destilação; Matérias betuminosas; Ceras Minerais	813.435.310,00	9,35
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	709.554.683,00	8,16
Borracha e suas obras	412.907.748,00	4,75
Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes	352.760.138,00	4,06
Plásticos e suas obras	291.320.502,00	3,35
Obras de ferro fundido, ferro ou aço	277.465.567,00	3,19
Leite e laticínios; Ovos de aves; Mel natural; Produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos em outros capítulos	234.242.031,00	2,69
Produtos da indústria de moagem; malte; amidos e féculas; inulina; glúten de trigo	203.334.115,00	2,34
Filamentos sintéticos ou artificiais	174.475.988,00	2,01
Ferro fundido, ferro e aço	165.325.193,00	1,90
Aubos ou fertilizantes	155.499.502,00	1,79
Produtos químicos orgânicos	151.048.824,00	1,74
Vestuário e seus acessórios, exceto de malha	140.422.522,00	1,61
Alumínio e suas obras	132.767.106,00	1,53
Tecidos de malha	121.421.221,00	1,40
Óleos essenciais e resinóides; Produtos de perfumaria ou de toucador preparados e preparações cosméticas	93.283.504,00	1,07
Instrumentos e aparelhos de óptica, fotografia ou cinematografia, medida ou controle de precisão; Instrumentos e aparelhos médico-Cirúrgicos; suas partes e acessórios	86.599.410,00	1,00
Vestuário e seus acessórios, de malha	80.639.395,00	0,93
Produtos químicos inorgânicos; Compostos Inorgânicos ou orgânicos de metais preciosos, de elementos radioativos, de metais de terras raras ou de isótopos	14.617.623,00	0,17
Outros	1.182.263.311,00	13,59
<b>Total</b>	<b>8.698.077.266,00</b>	<b>100,00</b>

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

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

### 4.1. 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 regulamenta<sup>2</sup>. 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 quitação de suas dívidas através de leilões, realizados mensalmente no BANDES. Segue-se o resumo da sistemática.

#### 4.1.1. A Sistemática vigente em dezembro de 2012

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 desembarço 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 encontra-se previsto em dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais financiamentos possuem carência de até 5 anos e prazo de amortização limitado a 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. Tal caução poderá ser investida 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

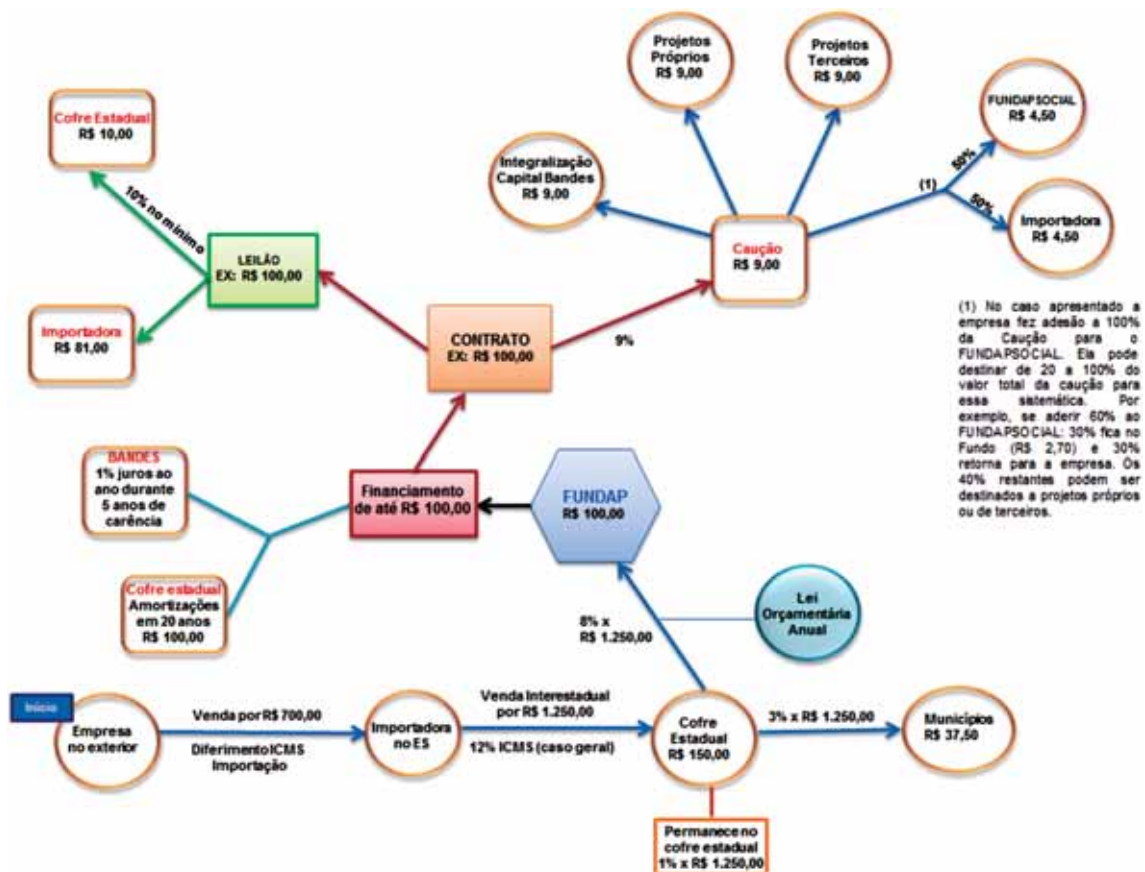
<sup>2</sup>Tais legislações podem ser consultadas no site [www.bandes.com.br](http://www.bandes.com.br).



exercício seguinte ao da contratação do financiamento, serão integralizados compulsoriamente ao capital do BANDES.

Na figura 3, 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 podem quitar seu contrato, com lance mínimo de 10% do valor financiando atualizado (R\$ 10,00). De fato, são raríssimos os casos em que os leilões são arrematados com percentual acima do mínimo.

Figura 3 – Mapa do FUNDAP antes das alterações



Fonte: Lei 2508/1970 e Manual Operacional do FUNDAP. Elaboração própria.



#### 4.1.2. Alterações recentes

O Governo do Estado teve que agir para tornar esse “benefício financeiro” mais atrativo diante da nova alíquota interestadual para bens e mercadorias importados. Em 14 de dezembro de 2012 foi publicado o Decreto 3174-R, que alterou bastante a sistemática desse incentivo. Neste foi criado o Comitê Decisório do Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap) com o propósito de deliberar sobre a aplicação das cauções. Em seguida tal Decreto sofreu alterações trazidas pelos Decretos 3194-R (dez./12), 3224-R (fev./13) e 3338-R (jun./13). Explique-se.

Com a nova incidência do imposto (4%), o Governo Estadual abriu mão de sua parte na repartição constitucional do ICMS. Apesar da Fundapiana recolher aos cofres estaduais a alíquota cheia (4%), 3% destinam-se ao Fundo, que retornam à empresa importadora em forma de financiamento, e 1% para os 78 municípios. Como era anteriormente, tais financiamentos tem uma carência limitada a 5 anos e prazo máximo 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. No entanto, o que se observa é que as empresas não são pressionadas por outras, ou seja, tacitamente inexistente concorrência. Parece haver aí um costume entre empresas do Fundo, que é seguido a risca na hora dos leilões.

As cauções (9%) passaram a ser deduzidas, pelo Bandes, dos próprios contratos de financiamento e depositadas sob a forma de certificado de depósito bancário. Alterações significativas também se verificaram na destinação dos recursos da caução. Existem duas possibilidades. Na primeira, para contratos de financiamento com qualquer montante, a caução pode ser destinada, até 100% de seu valor, para aplicação em ações, cotas ou ativos de empresas sediadas no estado e indicadas pelo Comitê Decisório. Nesse caso, o limite mínimo de aplicação é de 35% das cauções e o valor remanescente será disponibilizado para a importadora. Alternativamente, a empresa pode aplicar a metade da caução no Fundapsocial ou em outro Fundo indicado pelo Comitê, e tem a prerrogativa de utilizar a outra parcela para pagamento de lances no leilão. No entanto, essa sistemática de usar parte das cauções para pagamento de lances ainda não está totalmente disponibilizada e o que se observa é que essa parcela está sendo disponibilizada para as fundapianas.

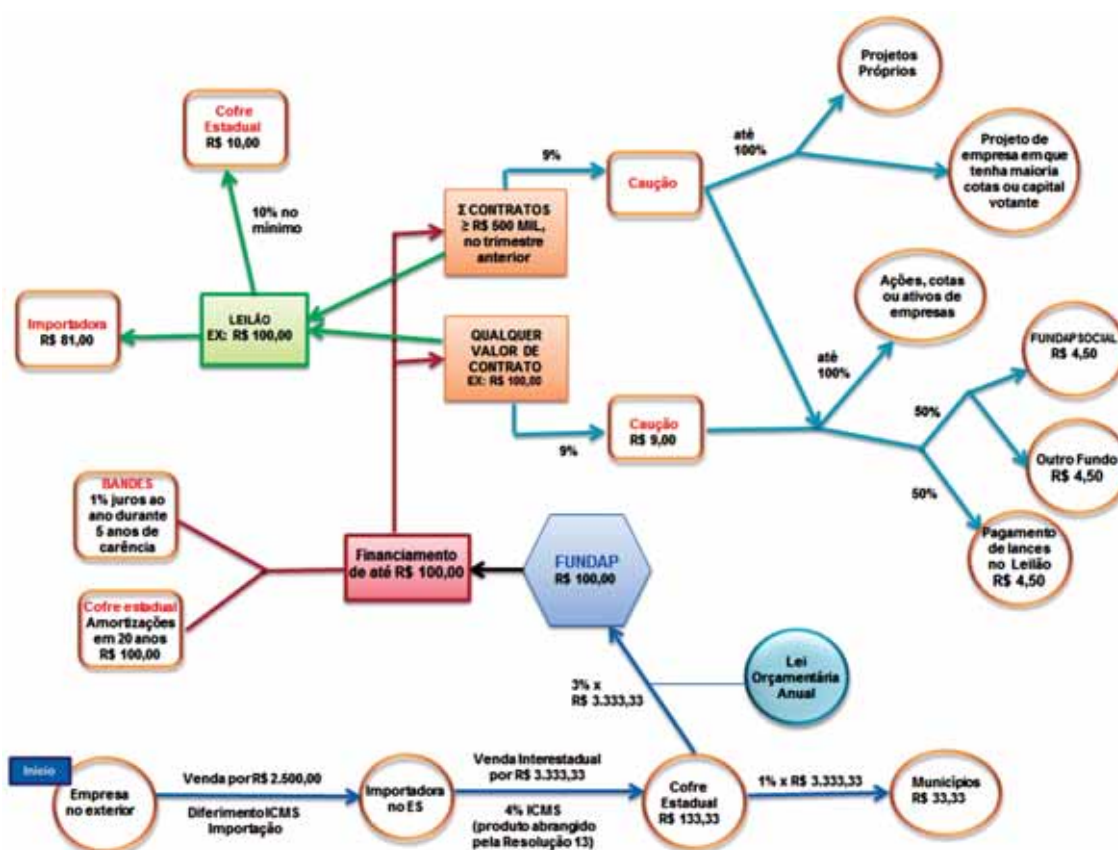
A segunda, para contratos que somarem R\$ 500 mil ou mais no trimestre imediatamente anterior ao mês em que se opta pela destinação da caução. Nessa situação, além de poder destinar a caução para as opções da primeira possibilidade, a importadora tem a faculdade de utilizá-la 100% em projetos de investimento próprio ou de empresas no estado em que tenha a maioria das cotas ou capital votante. O limite mínimo de aplicação é de 35% e o restante depositado na conta da importadora. Tais projetos devem ser aprovados previamente pelo Bandes, tendo como foco a descentralização do desenvolvimento e a viabilização de projetos com importância regional.

Na Figura 4, encontra-se a nova sistemática do FUNDAP. A importadora continua não recolhendo o ICMS incidente na aquisição da mercadoria por R\$ 2.500,00. Quando ela efetua uma venda interestadual com bens ou mercadoria abrangidas pela Resolução 13, recolhe para o cofre estadual 4% de

ICMS (R\$ 133,33) sobre o valor da venda. Desse montante, R\$ 33,33 serão repartidos entre as 78 prefeituras e R\$ 100,00 serão direcionados para o FUNDAP a fim de financiar a própria empresa importadora.

Com essas alterações o Governo do Espírito Santo conseguiu manter estável o número de empresas optantes pelo FUNDAP. Em agosto de 2013 observa-se aproximadamente 300 empresas registradas e mais de 150 operando normalmente.

Figura 4 – Mapa do FUNDAP na sistemática de produtos abrangidos pela Resolução 13



Fonte: Lei 2508/1970, Manual Operacional do FUNDAP e Decretos 3174-R, 3194-R, 3224-R e 3338-R. Elaboração própria.

Apesar de a figura 4 expor valores e alíquotas para venda interestadual abrangida pela Resolução 13, a mesma sistemática de destinação dos recursos da caução e dos leilões é válida para quaisquer alíquotas. O que muda são os percentuais que se destinarão do ICMS. Se a mercadoria for vendida internamente ou não for abrangida pela Resolução a alíquota será 12% (caso geral). Desta porcentagem, 8% da alíquota serão destinados ao Fundap, 3% aos municípios e 1% permanece no cofre estadual.

## 4.2. 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 e se comprometem a gerar certo número de emprego<sup>3</sup>. Dentre os critérios para enquadramento, a empresa deve possuir armazém (alugado ou próprio) com área igual ou superior a mil metros quadrados<sup>4</sup>. O projeto é analisado por um grupo técnico formado por funcionário(s) do BANDES e servidor(es) 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 de 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.

### 4.2.1. Benefícios

O texto em itálico das letras a), b) e c) é o próprio texto a Resolução nº 496/2008, tópico de Benefícios Fiscais, p. 03:

“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”;

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 ser filiais da importadora ou não. Atenta-se pa-

<sup>3</sup> Não existe número mínimo de emprego a serem gerados e nem de valor de investimento a ser realizado. A análise de cada caso é realizada pelo Comitê de Avaliação.

<sup>4</sup> Em casos justificados é possível uma área inferior a 1000 m<sup>2</sup>, como por exemplo, uma empresa que importa mercadorias de grandes dimensões (ex.: tratores) e estas serão guardadas na área de pátio.

ra o fato de que o benefício é somente para produtos acabados<sup>5</sup> 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”;

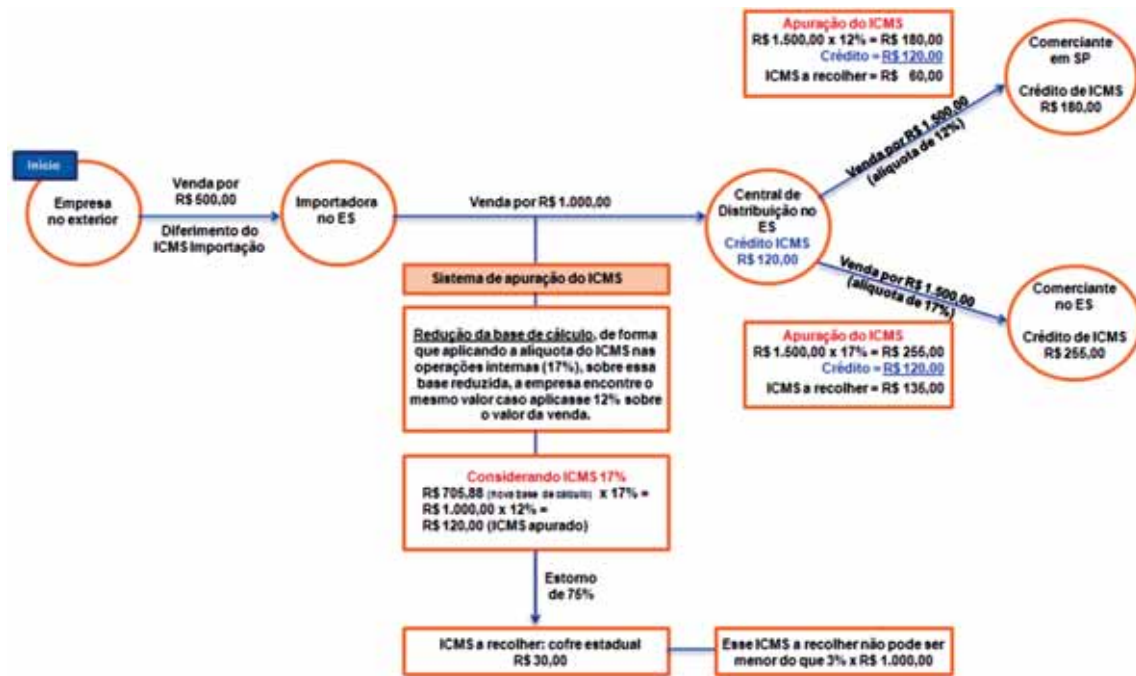
Pelo exemplo da figura 5, pode-se entender melhor a “engenharia” por trás desse dispositivo e do seguinte. Regra geral, o ICMS nas operações internas possui alíquota de 17%, exceto para alguns casos previsto na Lei 7000/2001. A base de cálculo deveria ser o valor da nota fiscal de saída da mercadoria 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).

<sup>5</sup> 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 5 – Mapa do INVEST-ES (modalidade Importação)



Fonte: Decreto 1951-R e Resolução 496. Elaboração própria.

Nota-se que, com a nova alíquota de 4% para vendas interestaduais de bens e mercadorias importadas, não seria mais viável essa sistemática, pois, no exemplo da Figura 5, ao vender para comerciante em SP as CD's teriam um débito de ICMS de  $R\$ 60,00$  ( $4\% \times R\$ 1.500,00$ ) 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. Por isso, o Governo do Estado alterou sutilmente o programa para torná-lo atrativo.

#### 4.2.2. Alterações no Programa: para alíquotas interestaduais de 4%

Por entender que a Resolução nº 496, de 08 de fevereiro de 2008, especifica o caso geral das operações interestaduais (alíquota de 12%), o Governo do Estado decidiu manter o seu texto. Porém, para atender as operações abrangidas pela Resolução nº 13 do Senado, alterou o Regulamento do ICMS (RICMS/ES), através da nova redação dada ao § 3.º e ao § 4.º, do artigo 530-E, pelo Decreto n.º 3.217-R, de 31.01.13, com efeitos a partir de 01.02.13:

“§ 3.º. A base de cálculo será reduzida de forma que a carga tributária efetiva resulte no percentual de quatro por cento, nas operações a seguir indicadas, realizadas por estabelecimento signatário de termo de acordo vinculado ao Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo – Invest-ES –, na modalidade Invest-Importação, excluídas as mercadorias ou bens importados que



não possuem similar nacional e não estiverem sujeitos aos efeitos da Resolução n.º 13, de 2012, do Senado Federal (grifo nosso):

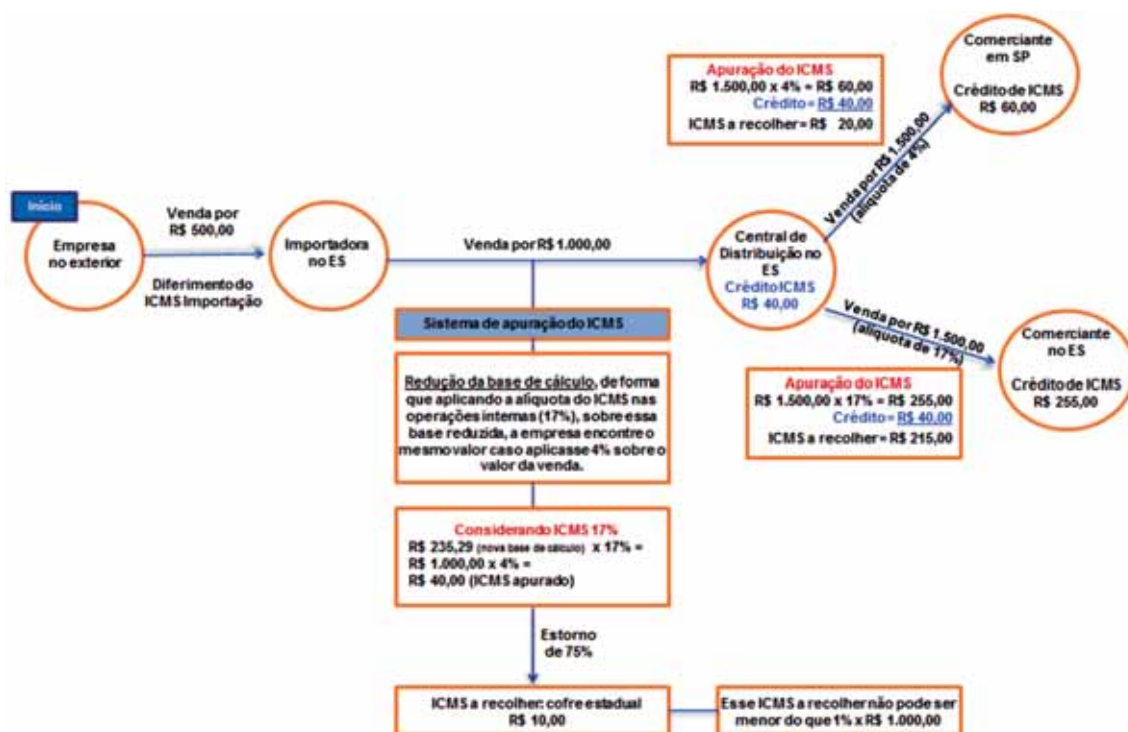
I - operações de importação de mercadorias ou bens; ou

II - saídas de mercadorias ou bens importados do exterior com destino a estabelecimento central de distribuição relacionado no anexo do termo de acordo firmado pelo importador.

§ 4.º Na hipótese de que trata o § 3.º, considerar-se-á o percentual de estorno de débito previsto em termo de acordo firmado com a Sefaz, para efeito de apuração do montante do imposto a recolher”.

Conforme consta na Figura 6, do valor encontrado de ICMS apurado [17% x R\$ 235,29 (base de cálculo reduzida) = R\$ 40,00] a empresa irá recolher ao cofre estadual 25% desse valor (R\$ 10,00), ou seja, fará um estorno, terá um desconto de 75% do valor do ICMS apurado. Apesar do § 4.º do artigo 530-E relatar que o percentual de estorno de débito é aquele que consta no Termo de Acordo firmado com a SEFAZ, a prática tem mostrado que esse é um percentual fixo de 75% do ICMS a recolher. Nesse sentido, somente 1% é recolhido e repassado aos municípios.

Figura 6 – Mapa do INVEST-ES Importação para os produtos abrangidos pela Resolução n° 13



Fonte: Resolução 13/2012 do Senado Federal, Decreto 1951-R e Resolução 496. Elaboração própria.

Da arrecadação de 4% de ICMS sobre os produtos abrangidos pela Resolução 13, o Governo do Estado abriu mão de 3%, que é justamente a sua parte na distribuição constitucional do imposto. A medida foi extrema para tentar manter as empresas operando no estado e não migrarem para os principais estados consumidores de produtos importados. Pelo menos até o mês de agosto de 2013 poucas empresas enquadradas no INVEST-ES solicitaram o cancelamento de seus Termos de Acordo. No mês citado, 76 empresas possuíam Termos assinados com a SEFAZ.

Pensou-se 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. Atualmente, 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.

## 5. EFEITO FINANCEIRO DA ALTERAÇÃO NA ALÍQUOTA INTERESTADUAL DE PRODUTOS IMPORTADOS

Nesta seção verificam-se os efeitos da redução da alíquota do ICMS interestadual sobre produtos importados no orçamento do Estado e dos municípios. Serão mostradas as consequências diretas sobre: o recolhimento do ICMS, a arrecadação através do Leilão Fundap, os recursos destinados ao Sistema Fundap e as transferências aos municípios. Além disso, será verificado o comportamento dos indicadores aos quais o ICMS está atrelado.

Os recursos do ICMS compõe a Receita Corrente Líquida e a Receita de Impostos e Transferências de Impostos que são utilizados para a apuração dos indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na análise desses indicadores procura-se investigar de que forma a alteração na alíquota interestadual do ICMS sobre produtos importados coloca em risco o cumprimento da LRF e de legislações que regem a despesa pública. Optou-se por concentrar a análise em três indicadores relacionados às seguintes despesas: pessoal, educação e saúde. Não foram abordados os indicadores da dívida, pois tanto para Estado como para Municípios estão muito abaixo dos limites estabelecidos na LRF (AEQUUS, 2010; BORGES & VILLELA, 2005).

O gasto com pessoal deve ser no máximo igual a 60% da Receita Corrente Líquida. A repartição do limite global da despesa total com pessoal não poderá exceder os seguintes percentuais:

- I – na esfera estadual:
  - a) 49% para o Executivo;
  - b) 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado;
  - c) 6% para o Judiciário;
  - d) 2% para o Ministério Público do Estado.
  
- II – na esfera municipal:
  - a) 54% para o Executivo;
  - b) 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município,



quando houver.

No que se refere à educação, os estados e os municípios devem cumprir a obrigação constitucional de aplicar um mínimo de 25% do total da receita proveniente de impostos, incluídas as transferências de impostos (artigo 212 da Constituição Federal). Na saúde a aplicação mínima exigida é de 12% para os estados e 15% para os municípios.

Os dados relativos à evolução mensal do ICMS e ao gasto com pessoal do Poder Executivo foram coletados no site da Secretaria da Fazenda por meio do Balancete do Estado e do Relatório de Gestão Fiscal, respectivamente. As informações dos demais poderes foram coletadas nos sites da Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público. Já os dados dos municípios foram compilados do site do Tribunal de Contas. Exceto quando expressamente mencionado, todos os valores monetários foram corrigidos pelo IPCA de junho de 2013.

Os dados utilizados são os mais atuais possíveis<sup>6</sup>. Para os indicadores de gasto com educação, saúde e pessoal foram utilizados os dados referentes ao primeiro quadrimestre. Vale mencionar que apenas os municípios com mais de 50 mil habitantes são obrigados a apresentar os dados com pessoal por quadrimestre os demais apresentam semestralmente. Para as outras variáveis os dados contemplam o primeiro semestre de 2013.

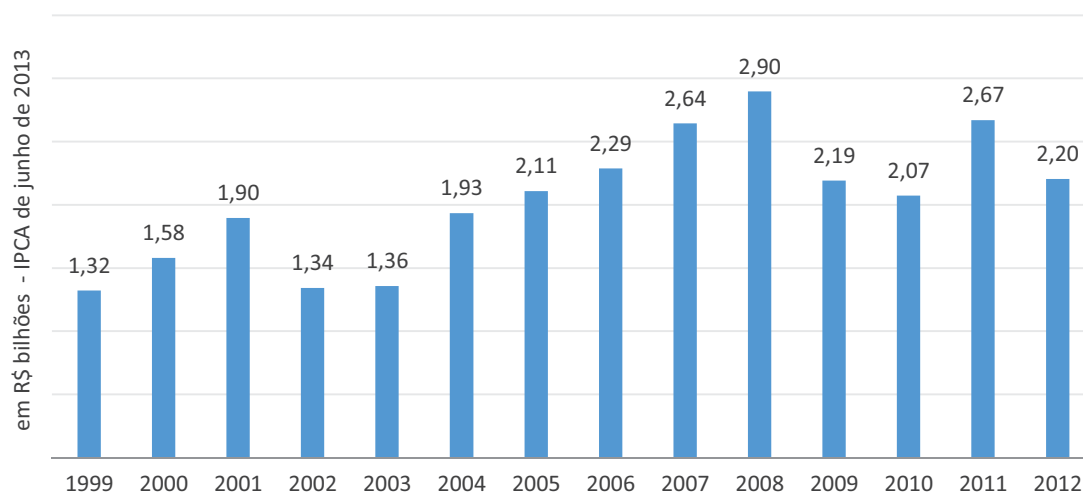
## 5.1. Consequências sobre as Finanças do Estado

Conforme apontado pelos manuais de economia a importação é determinada pela renda interna e pela taxa de câmbio. Um estudo elaborado pela Rosenberg & Associados (2011) mostrou que apenas essas duas variáveis explicam 99% da variação das importações brasileiras no período 1990-2010. Isso significa que incentivos à importação, como o Fundap e o INVEST-ES, não tiveram nada a ver com a desindustrialização do País. A afirmação é também confirmada pela complementaridade da maioria dos bens importados (bens intermediários e bens de capital) em relação à produção interna.

Nos últimos anos, o avanço das importações alavancou a arrecadação do ICMS importação no Estado elevando os recursos destinados ao Sistema Fundap e aprofundando a dependência dos municípios. Os recursos recolhidos anualmente, conforme Gráfico 1, oscilaram abaixo de R\$ 2 bilhões entre 1999 e 2004. Em 2005 superou essa cifra e cresceu consecutivamente até atingir R\$ 2,90 bilhões em 2008. Nos dois anos seguintes os valores foram menores devido aos efeitos da crise econômica mundial sobre a economia capixaba e em razão do acordo firmado com São Paulo, no qual ficou estabelecido que o ICMS importação nas categorias “Por conta e ordem de terceiros” e “Importação por encomenda” passasse a ser tributado no destino (CONFAZ, 2009). Em 2011, a arrecadação atingiu o segundo maior patamar da série, R\$ 2,67 bilhões, ficando um pouco abaixo em 2012 com R\$ 2,20 bilhões.

<sup>6</sup> Os dados foram coletados até o início do mês de agosto de 2013, em consonância com o prazo de submissão de artigos ao IV Encontro de Economia do Espírito Santo.

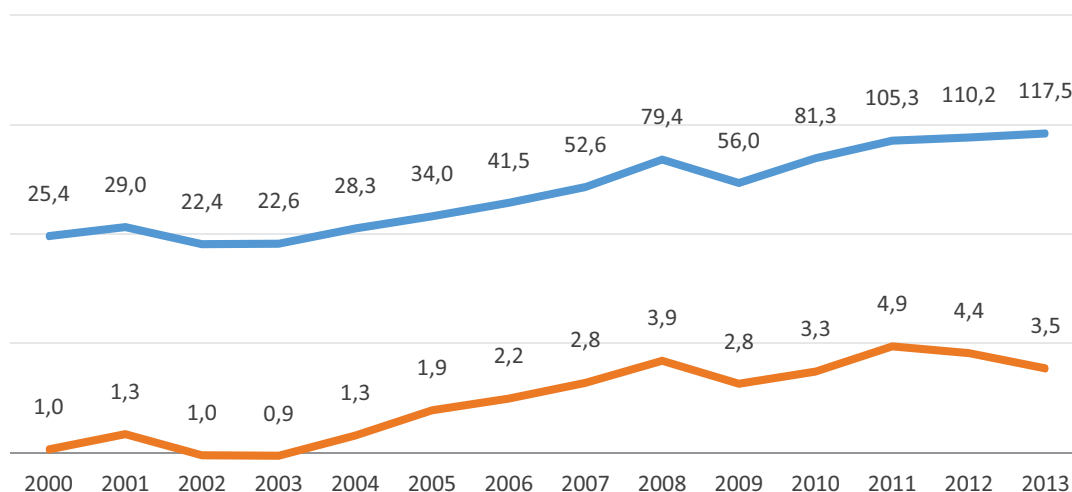
**Gráfico 1 – Evolução anual do ICMS importação no Espírito Santo – 1999-2012**



Fonte: Adaptado do Balancete do Estado do Espírito Santo, da SEFAZ-ES.

Os números do primeiro semestre de 2013 corroboram aquilo que o estudo de Rosenberg & Associados (2011) havia provado. Considerando o acumulado de janeiro a junho de cada ano os valores da importação do Brasil, mesmo com uma taxa de câmbio desfavorável, aumentaram passando de U\$S 110,2 bilhões, em 2012 para U\$S 117,5 bilhões em 2013. Em grande medida esse desempenho pode ser atribuído a um problema estrutural da economia brasileira, na medida em que depende da compra externa de combustíveis e lubrificantes, equipamentos mecânicos e aparelhos eletroeletrônicos. No mesmo período as importações do Espírito Santo recuaram de U\$S 4,4 bilhões para U\$S 3,5 bilhões (Gráfico 2).

**Gráfico 2 – Evolução da importação acumulada no período de janeiro a junho de cada ano (2000-2010) em U\$S bilhões**



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

Como efeito da redução da alíquota sobre as transações interestadual de produtos importados que entram pelo Estado, o recolhimento do ICMS encolheu -10,8% no primeiro semestre de 2013 comparativamente ao mesmo período de 2012. Essa retração ficou concentrada no ICMS incidente sobre a importação cuja retração foi de -58,1%. Enquanto no primeiro semestre de 2012 a arrecadação do ICMS oriunda das importações havia sido de R\$ 1,15 bilhão, o valor recolhido no mesmo período de 2013 foi de R\$ 480,5 milhões (Tabela 1). A redução só não foi maior porque no mês de janeiro os recursos arrecadados pelo Fundap tiveram como fato gerador o mês de dezembro de 2012, o que determinou o maior recolhimento mensal de 2013, que ficou no mesmo patamar do mês anterior, mas muito abaixo do valor recolhido no mesmo mês do ano anterior.

**Tabela 1 – Arrecadação do ICMS, ICMS importação e Leilão Fundap acumulado no primeiro semestre de 2012 e 2013 – IPCA junho de 2013**

Itens	2012	2013	Varição
ICMS (total)	4.781.235.867,11	4.264.723.310,00	-10,8%
ICMS importação	1.146.484.827,66	480.539.612,31	-58,1%
Leilão Fundap	82.274.316,46	20.144.345,39	-75,5%
Concessão de empréstimos - Fundap	815.180.201,85	400.917.714,77	-50,8%

Fonte: Adaptado do Balancete do Estado do Espírito Santo, da SEFAZ-ES.

A receita arrecadada através do Leilão Fundap, registrada como receita de capital, também diminuiu, conforme pode ser verificado no Balancete do Estado. Em 2012, o Leilão gerou recursos mensalmente para o Governo do Estado. Em 2013, a arrecadação nesta modalidade ocorreu apenas em fevereiro. Comparando o primeiro semestre dos dois anos, em termos reais, a queda foi de -75,5% (Tabela 1).

A diminuição dos recursos arrecadados através do ICMS importação reduziu as despesas com concessão de empréstimos às empresas fundapianas. Na comparação entre o primeiro semestre de 2012 e 2013 houve uma redução real de -50,8% (Tabela 1).

Pode-se inferir que o equilíbrio financeiro do Estado não ficou comprometido com a redução do ICMS importação por duas razões: a parcela que ficava anteriormente nos cofres estaduais e os valores recolhidos através do Leilão Fundap eram insignificantes em relação à magnitude do orçamento, representando em 2012, pouco mais de 2% da receita total; e a diminuição da arrecadação foi acompanhada pela redução da despesa de concessão de empréstimos as empresas fundapeanas. Adicionalmente, a queda da arrecadação do ICMS importação não altera os limites de gasto com a educação e com a saúde, na medida em que os recursos destinados ao financiamento do Fundap não entram no cálculo desses indicadores.

Por outro lado, como já era esperado, o gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida aumentou no primeiro quadrimestre de 2013 em relação ao quadrimestre imediatamente anterior.

Conforme pode ser observado na tabela abaixo, a proporção do gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida cresceu 2,4% pontos percentuais em relação ao quadrimestre anterior, quando se totaliza os indicadores dos Poderes, exceto o Judiciário, para o qual não foi encontrado o relatório referente ao primeiro quadrimestre do ano (Tabela 2).

**Tabela 2 – Despesa total com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), Estado do Espírito Santo, do 1º quadr. de 2012 a 1º quadr. 2013**

Poderes	2012			2013
	I	II	III	I
Pessoal (todos os poderes)	43,40%	43,45%	44,35%	41,75%
Executivo	35,52%	35,63%	36,32%	38,46%
Legislativo + TCEES	1,60%	1,62%	1,64%	1,74%
Legislativo	0,97%	0,96%	0,95%	0,98%
TCEES	0,62%	0,66%	0,69%	0,76%
Judiciário	4,70%	4,66%	4,89%	–
Ministério Público	1,58%	1,54%	1,50%	1,56%

Fonte: Adaptado de SEFAZ-ES (2013a)/ALES/TCEES (2013a)/TJES/MPES.

Espera-se para os próximos quadrimestres que a RCL acumulada nos últimos 12 meses diminua ou cresça menos que a despesa com pessoal acumulada no mesmo período, devido à redução dos recursos recolhidos pelo Fundap, elevando o indicador. Entretanto, os percentuais dos Poderes estão muito abaixo dos limites estabelecidos na LRF. Logo, aumentos nos próximos quadrimestres não devem representar dificuldades para cumprir a Lei.

## 5.2. Consequências sobre as Finanças dos municípios

O repasse de ICMS aos municípios nos primeiros seis meses de 2013 acumulou uma queda real de -10,3% condizente com a retração apresentada na arrecadação estadual de ICMS que foi de -10,8%. As transferências que foram de R\$ 1,20 bilhão no primeiro semestre de 2012 recuaram para R\$ 1,07 bilhão no mesmo período em 2013. Desse total, R\$ 117,1 milhões, ou 10,9%, referem-se ao ICMS importação. Nota-se que esse item perdeu importância no total do ICMS repassado aos municípios, pois até 2012 representava aproximadamente 30% do total (SEFAZ-ES, 2013d).

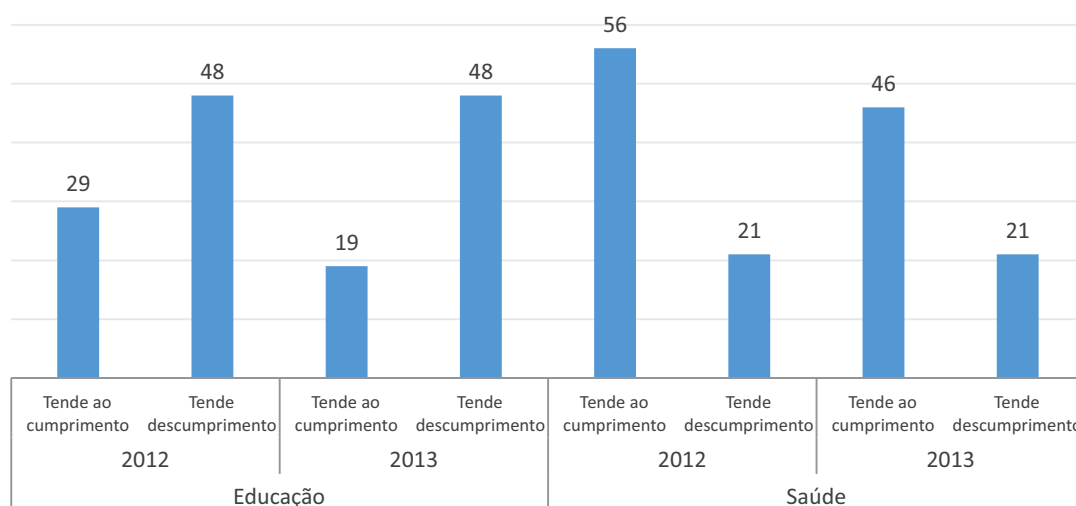
A redução dos recursos transferidos pode gerar dificuldades orçamentárias se não houver aumento em receitas que compensem a queda do repasse do ICMS. Os problemas devem ser maiores nas localidades que tiveram perdas no Índice de Participação dos Municípios (IPM), que define o percentual ao qual cada cidade tem direito na parte municipal do ICMS. Dos 78 municípios, 53 apresentaram redução no IPM (SEFAZ-ES, 2013c).

Além disso, alguns municípios podem apresentar redução no Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) devido à diminuição dos serviços relacionados à movimentação de cargas nos Portos

do Estado. No acumulado de janeiro a abril de 2013 comparado com o mesmo período de 2012, o ISS dos municípios capixabas, que enviaram os dados ao Tribunal de Contas (2013b) até meados do mês de junho, apresentou um aumento nominal de 1,9% abaixo da inflação acumulada pelo IPCA no período (2,5%). Portanto, há evidências de que a redução das importações que entram pelo Estado afete a arrecadação do ISS, que vinha crescendo a taxas próximas a 7% desde 2010 (VILLELLA, 2013).

Embora a receita de ICMS esteja diminuindo e os recursos do ISS apontando para uma estabilidade, os municípios tendem a cumprir os limites estabelecidos para educação e saúde. De acordo com os pontos de controle da LRF disponível no site do Tribunal de Contas (2013c), que verifica a tendência ao cumprimento ou descumprimento dos limites mínimos da despesa com educação e saúde, no primeiro quadrimestre de 2013, não houve aumentos no sentido de descumprir o limite em relação ao ano anterior. Entretanto, vale ressaltar que a amostra de 2012 tem dez municípios a mais que 2013. O maior quantitativo de municípios que tendem a cumprir a meta mesmo num contexto de queda de receita pode ser explicado pelo fato dos municípios aplicarem em média mais que o percentual mínimo estabelecido. De acordo com Borges & Villela (2013), em 2012 os municípios aplicaram em média 28,3% na educação e 19,6% na saúde.

**Gráfico 3 – Número de municípios do Estado do Espírito Santo segundo o cumprimento da aplicação mínima de recursos na educação e na saúde, no período de jan. – abr. de 2012 e de 2013**



Fonte: Adaptado do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

Em se tratando do gasto com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida a amostra existente até o encerramento deste texto era muito pequena para fazer qualquer inferência. No último quadrimestre de 2012, de um total de 29 municípios três ultrapassaram o limite de 60%. No primeiro quadrimestre de 2013, de uma amostra de 17 municípios, 2 ultrapassaram o limite.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos primeiros meses de 2013, as alterações promovidas pela Resolução 13 do Senado Federal, provocaram os efeitos que já eram esperados nos orçamentos do Estado e dos municípios: queda na arrecadação estadual do ICMS importação tendo como consequência a redução do repasse para os municípios e a diminuição dos recursos destinados ao financiamento do sistema Fundap; alterações no indicador de gasto com pessoal sobre a receita corrente líquida do estado; e poucas mudanças nos indicadores dos municípios que mesmo com a queda de receita tendem a cumprir a aplicação mínima de recursos na educação e na saúde.

A Resolução do Senado nº 13 deixou 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. A guerra fiscal chega num ponto onde as armas já estão difundidas e ninguém abre mão delas, tornando letra morta a legislação aplicável que tenta minimizá-la. Isso se observa com o flagrante descumprimento do recente Convênio ICMS 123 de 07/11/12, firmado pelas unidades da federação no CONFAZ: não aplicar benefícios fiscais de ICMS nas operações interestaduais abrangidas pela Resolução 13.

Como todos os estados portuários possuem algum tipo de benefício para atrair empresas importadoras para efetuarem operações por seus portos, um ponto a destacar é que um importador nato (não inovador) não deixará de importar por portos mais próximos a seus clientes – nos estados com maior mercado consumidor – para se instalar ou permanecer no ES somente pela redução do ICMS de 4% para 1% (caso do INVEST-ES, já que no FUNDAP a sistemática não garante uma redução para 1%, mas fica próximo desse percentual) nos produtos abrangidos pela Resolução nº 13. Tais benefícios, a depender do baixo volume negociado, distância de transporte, armazenamento e outros, podem não cobrir os custos. O que se percebe é que as empresas importadoras possuem filiais em vários estados portuários e a depender da localização de seu cliente escolhem por onde importar as mercadorias. Trata-se de um planejamento tributário efetuado com rigor pelas importadoras.

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. 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, principalmente com a malha ferroviária, que é insuficiente e atende, em sua maioria, aos objetivos privados da Vale. Além disso, as principais rodovias federais possuem grandes gargalos a serem transpassados, sobretudo em relação a duplicação e adequação de trechos.

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. Ao mesmo tempo, deve juntar esforços na inclusão de empresas na formalidade, intensificar a fiscalização a fim de evitar a evasão fiscal, reduzir 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.

AEQUUS CONSULTORIA. **Finanças do estado do Espírito Santo: do Plano Real à crise de 2009**. Relatório final. Vitória, ES, 2010. 164 p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ALES). Orçamento Fiscal. Disponível em: <<http://www.al.es.gov.br/sptl/frmOrçamentoFiscal.aspx>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Manual Operacional do Fundap**. Disponível em: <<https://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=21>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

BORGES, A.J.M. & VILLELA, T.M. **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória, ES: Aequus Consultoria, v11, 2005.

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

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

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 Complementar nº 87**, de 13 de setembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp87.htm)>. Acesso em: 30 abr. 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](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/11484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11484.htm)>. Acesso em: 23 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](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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8387.htm)>. Acesso em: 22 mai. 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.

BRILL, A; HASSETT, K. Revenue Maximising Corporate Income Taxes: The Laffer Curve in OECD Countries. American Express Institute, 2007. Disponível em: <<http://www.fundacionburke.org/wp-content/uploads/2008/01/laffer.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

CAMEX (Brasil). **Resolução nº 79**, de 01 de novembro de 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://camex.gov.br/legislacao/interna/id/1000>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

CONFAZ (Brasil). **Ajuste SINIEF 19**, de 07 de novembro de 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/>>. Acesso em: 06 mai. 2013.

CONFAZ (Brasil). **Convênio ICMS 123**, de 07 de novembro de 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/>>. Acesso em: 06 mai. 2013.

CONFAZ (Brasil). **Protocolo ICMS 23**, de 3 junho de 2009. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

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. **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. **Decreto nº 3174-R**, de 14 de dezembro de 2012. Vitória, 2012. Disponível em: <<http://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 3194-R**, de 28 de dezembro de 2012. Vitória, 2012. Disponível em: <<http://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 3224-R**, de 05 de fevereiro de 2013. Vitória, 2013. Disponível em: <<http://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 27 mai. 2013.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 3338-R**, de 25 de junho de 2013. Vitória, 2013. Disponível em: <<http://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show?id=31>>. Acesso em: 26 jun. 2013.

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. **Resolução nº 496**, de 08 de fevereiro de 2008. Vitória, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **PROEDES**. Disponível em: <<http://www.proedes.com.br/site/>>. Acesso em: 15 mar. 2013.

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.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Importação pelo Espírito Santo 2012**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608&refr=608>>. Acesso em: 8 mai. 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Balança comercial**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

PEREIRA, G.H. Política Industrial e localização de investimentos - o caso do Espírito Santo, Vitória: EDUFES, 1998.

ROCHA, H.; MORANDI, A. Cafeicultura e Grande Indústria: a transição no Espírito Santo 1955/1985. 2ed. Vitória: Espírito Santo em Ação, 2012.

ROSENBERG & ASSOCIADOS. Importações e Incentivos Fiscais: Desconstruindo Mitos. Disponível em: < [http://www.senado.gov.br/comissoes/CAE/AP/AP20110525\\_Luis\\_Rosenberg.pdf](http://www.senado.gov.br/comissoes/CAE/AP/AP20110525_Luis_Rosenberg.pdf) >. Acesso em: 25 nov. 2011.

ROSSI, S. and B. DAFFLON. Tax competition between subnational governments: theoretical and regional policy issues with reference to Switzerland. In: Hein E., Heise A. and Truger A. Finanzpolitik in der Kontroverse, Metropolis-Verlag, Marburg, 2004, pp. 227-250. Disponível em: <[https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/test/Rossi\\_Dafflon\\_Taxcompetition.pdf](https://www.unifr.ch/finpub/assets/files/test/Rossi_Dafflon_Taxcompetition.pdf)> . Acesso em: 26 jul. 2013.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA (SEFAZ-ES). **Balancetes**. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/balancetes.php>>. Acesso em: 26 jul. 2013c.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA (SEFAZ-ES). **Índice de Participação dos Municípios**. Disponível em: <[http://internet.sefaz.es.gov.br/informacoes/arrecadacao/ipm/rel\\_publicos/ipm.php](http://internet.sefaz.es.gov.br/informacoes/arrecadacao/ipm/rel_publicos/ipm.php)>. Acesso em: 30 jun. 2013b.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA (SEFAZ-ES). **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>>. Acesso em: 21 jun. 2013a.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA (SEFAZ-ES). **Regulamento ICMS (RICMS/ES)**. Disponível em: <[http://www.sefaz.es.gov.br/legislacaoonline/lpext.dll?f= templates&fn=main-h.htm&2.0](http://www.sefaz.es.gov.br/legislacaoonline/lpext.dll?f=templates&fn=main-h.htm&2.0)>. Acesso em: 01 jun. 2013.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA (SEFAZ-ES). **Transferência aos Municípios**. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/transfMunicipios/index.php>>. Acesso em: Acesso em: 26 jul. 2013d.

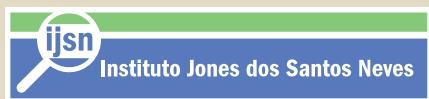
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (TCEES). **Relatórios de Gestão Fiscal**. Disponível em: <>. Acesso em: 23 jun. 2013a.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (TCEES). **Relatório Resumido das Verificações Relativas à LRF**. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br/sisaudweb/>>. Acesso em: 23 jun. 2013b.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (TCEES). **Relatório Estatístico das Remessas por Pontos da LRF**. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br/sisaudweb/>>. Acesso em: 23 jun. 2013c.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (TJES). **Gestão Fiscal**. Disponível em: <>. Acesso em: 23 jun. 2013.

VILLELA, T.M. **Finanças dos Municípios Capixabas**. Vitória, ES: Aequus Consultoria, v19, 2013.



[www.ijsn.es.gov.br](http://www.ijsn.es.gov.br)

SECRETARIA DE ECONOMIA  
E PLANEJAMENTO



GOVERNO DO  
**ESPÍRITO  
SANTO**

CRESCER É COM A GENTE  
[www.es.gov.br](http://www.es.gov.br)