

Brasília, 13 de Julho de 2015

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

Submeto à apreciação de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória que cuida de instituir o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura (FDRI), com o objetivo de reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais e custear a execução de projetos de investimento em infraestrutura. Adicionalmente, o presente projeto prevê ainda a instituição do Fundo de Auxílio Financeiro à Convergência de Alíquotas do ICMS (FAC-ICMS), com o objetivo de auxiliar financeiramente os Estados em relação aos quais se apurar perda efetiva de arrecadação em decorrência da redução das alíquotas interestaduais do ICMS.

2. A proposta se insere no âmbito das discussões em torno do pacto federativo, notadamente no que tange ao combate às disparidades econômicas e sociais verificadas entre as diversas regiões do País e também no contexto da reforma do ICMS que, conquanto seja o principal imposto do sistema tributário nacional em termos de arrecadação e o sustentáculo da receita dos Estados e do Distrito Federal, apresenta distorções que reclamam mudanças estruturais em sua legislação de regência.

3. No tocante ao primeiro aspecto, o Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura (FDRI), ora instituído, destina-se a prover instrumento adicional de redução das desigualdades regionais. Neste sentido, somando-se aos demais instrumentos de desenvolvimento regional existentes, a exemplo dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento, a presente iniciativa harmoniza-se com a disposição contida no art. 3º, inciso III, da Constituição da República. De igual modo, atua em reforço à diretriz fundamental da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, consistente na reversão da trajetória das desigualdades regionais.

4. No contexto das distorções verificadas no ICMS, destaca-se a chamada “guerra fiscal”, assim entendida a política de atração de investimentos por meio da concessão de benefícios em matéria de ICMS sem a anuência do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o que acarreta uma série de consequências danosas para a economia nacional, para as finanças dos Estados concedentes e também para os contribuintes, tais como deterioração das relações interfederativas, deslocamento improdutivo de mercadorias no território nacional, erosão na base de tributação do ICMS e insegurança jurídica.

5. Na busca de soluções para esta e outras distorções do sistema, foram editadas a Resolução do Senado Federal nº 13, de 25 de abril de 2012 (que coibiu a chamada “guerra dos portos”), e a Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015, por meio da qual foi alterada a repartição do ICMS nas operações interestaduais destinadas a não contribuinte do imposto, a partir de 2016. Paralelamente, o Ministério da Fazenda tem buscado, junto com os Estados e no âmbito do CONFAZ, a adoção de outras medidas visando ao equacionamento dos efeitos dos benefícios fiscais

já concedidos.

6. Nesse sentido, entende-se que a superação definitiva da “guerra fiscal” e a redução das desigualdades socioeconômicas regionais passam, necessariamente, pela redução das alíquotas do ICMS aplicáveis às operações interestaduais, o que deslocará a tributação da “origem” para o “destino” (“princípio do destino”). Dessa forma, será possível uma melhor equalização da receita em benefício das unidades federadas consumidoras dos produtos e serviços, que, via de regra, estão localizadas nas regiões menos desenvolvidas do País.

7. A urgência da presente medida decorre da necessidade premente de superar o cenário acima descrito, considerando, ainda, a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da inconstitucionalidade de benefícios fiscais concedidos pelas unidades federadas sem anuência do CONFAZ e a iminência da aprovação da Proposta de Súmula Vinculante nº 69 a qual, caso adotada sem a construção de uma estrutura de transição para o problema fiscal, importará gravíssimas consequências no plano econômico. Com efeito, embora desconhecida em seus valores exatos, é consenso que a magnitude dos benefícios irregularmente concedidos pelas unidades federadas assume proporções bastante elevadas, alcançando diversos segmentos econômicos e praticamente todos os Estados da federação.

8. Nesta perspectiva, na hipótese em que não se consiga construir uma solução consensuada entre os estados federados e adequada ao entendimento do Supremo Tribunal Federal para o problema da guerra fiscal, como ora se propõe, a edição da mencionada súmula vinculante terá como consequência inexorável a anulação imediata dos benefícios acima referidos e, mais que isso, a necessidade de constituição do crédito tributário a eles relativo (exigível pelo prazo decadencial de cinco anos), o que certamente inviabilizará inúmeras empresas por todo o País, que dispõem de empreendimentos incentivados. Como se não bastasse, urge também remover este cenário de insegurança jurídica, importante obstáculo à consecução de investimentos por parte da iniciativa privada, mormente neste momento em que tais investimentos são imprescindíveis à retomada do crescimento econômico.

9. Não obstante, é corrente a afirmação no sentido de que a implementação do “princípio de destino” antes mencionado poderá implicar perdas de arrecadação por parte de algumas unidades federadas, fazendo-se necessária também a previsão de medida alternativa para a promoção do desenvolvimento socioeconômico regional.

10. Vê-se, portanto, que o presente projeto de Medida Provisória visa superar essas dificuldades e, desta forma, viabilizar a redução das alíquotas interestaduais do ICMS e o consequente deslocamento da tributação da “origem” para o “destino”.

11. Isto posto, a presente Medida Provisória institui o FDRI, prevê o seu agente operador (Caixa Econômica Federal) e define como fonte dos recursos o produto da arrecadação de eventual multa de regularização cambial tributária relativa a ativos mantidos no exterior ou internalizados. Além disso, determina os critérios para a distribuição dos recursos entre os Estados e disciplina a gestão do FDRI, mediante a instituição do Comitê Gestor do Fundo de Desenvolvimento Regional e Infraestrutura (CGFDRI).

12. Do mesmo modo, também no tocante ao Fundo de Auxílio Financeiro à Convergência de Alíquotas do ICMS (FAC-ICMS), define-se a Caixa Econômica Federal como agente operador e, como fonte dos recursos, parcela do produto da arrecadação da multa referida no item anterior. Neste caso, a presente Medida Provisória prevê que o mencionado auxílio financeiro perdurará durante oito anos após o efetivo início da convergência das alíquotas e não excederá o montante total de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) por ano, observado o limite do patrimônio do FAC-ICMS.

13. No que tange ao regramento aplicável à apuração das perdas de arrecadação decorrentes da redução das alíquotas nas operações e prestações interestaduais relativas ao ICMS, está previsto que o auxílio financeiro será prestado em favor do Distrito Federal ou dos Estados em relação aos quais se apurar perda efetiva de arrecadação e será realizado proporcionalmente à perda apurada.

14. Para tal, serão considerados os resultados apurados na balança interestadual de operações e prestações destinadas a contribuintes do ICMS, promovidas no segundo ano anterior ao da distribuição, incumbindo à Secretaria da Receita Federal do Brasil, em conjunto com os Estados e o Distrito Federal, a apuração desses valores com base nas notas fiscais eletrônicas emitidas no ano imediatamente anterior.

15. Digna de destaque é a disposição segundo a qual serão excluídos da referida apuração os valores relativos à:

- concessão de isenção, redução de base de cálculo, crédito presumido ou outorgado, devolução de imposto ou de quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros relacionados direta ou indiretamente ao ICMS, independentemente da regularidade ou irregularidade da sua concessão;

- alteração nos critérios constitucionais de tributação das operações e prestações interestaduais destinadas a não contribuinte do imposto, veiculada pela Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015;

- redução da alíquota interestadual incidente nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, a que se refere a Resolução do Senado Federal nº 13, de 26 de abril de 2012; e

- outras mudanças legislativas supervenientes à aprovação da resolução do Senado Federal editada para fins de redução das alíquotas interestaduais do ICMS.

16. Além disso, atribui-se aos Estados e ao Distrito Federal o dever de fornecer ao Ministério da Fazenda as informações relativas aos incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros concedidos, sob pena de proibição da prestação do auxílio financeiro em favor da unidade federada inadimplente, enquanto perdurar a omissão.

17. O Ministério da Fazenda, por sua vez, deverá divulgar, anualmente, os resultados da balança interestadual apurada e os valores a serem transferidos a cada unidade federada.

18. Com vistas a assegurar a participação dos Municípios no rateio dos valores em questão, é previsto que, do total devido aos Estados, 25% (vinte e cinco por cento) deverão ser por eles repassados aos seus respectivos Municípios, observados os coeficientes individuais de participação na distribuição da parcela do ICMS do respectivo Estado, aplicados na data em que for entregue o recurso financeiro.

19. Por fim, a presente Medida Provisória estabelece que as despesas dela decorrentes são de natureza obrigatória, na medida dos recursos disponíveis no FDRI e no FAC-ICMS, fundos estes cuja constituição está condicionada à:

- instituição e arrecadação de multa de regularização cambial tributária relativa a ativos mantidos no exterior ou internalizados;

- aprovação de resolução do Senado Federal, editada com fundamento no inciso IV do § 2º do art. 155 da Constituição, por meio da qual sejam reduzidas as alíquotas do ICMS incidente nas operações e prestações interestaduais; e

- celebração de convênio entre os Estados e o Distrito Federal por meio do qual sejam

disciplinados os efeitos dos incentivos e benefícios irregularmente concedidos, bem como dos créditos tributários a eles relativos.

20. Quanto ao cumprimento dos art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o impacto fiscal desta Medida Provisória terá início em 2017, com custo máximo estimado de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) por ano, relativamente ao FDRI e de, no máximo, R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) por ano em relação ao FAC-ICMS. Em ambos os casos, conforme registrado acima, o impacto fiscal será suportado pelas receitas auferidas com o produto da arrecadação da multa de regularização cambial tributária relativa a ativos mantidos no exterior ou internalizados.

21. Essas, Senhora Presidenta, são as razões que justificam a elaboração do presente projeto de Medida Provisória que ora submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

*Joaquim Vieira Ferreira Levy*