

A INTERPRETAÇÃO, À LUZ DO CONSTRUTIVISMO LÓGICO-SEMÂNTICO, DOS BENEFÍCIOS FISCAIS DA LEI ESTADUAL 10.550/2016

Rodrigo Müller de Sias

Mestrando em Direito Tributário no Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Auditor Fiscal da Receita Estadual do Espírito Santo.

Daniel Baldasso Robbi

Mestrando em Direito Tributário no Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Mestre em Engenharia Mecânica pela Unicamp. Auditor Fiscal da Receita Estadual do Espírito Santo.

Artigo recebido em 09.10.2025 e aprovado em 13.02.2026.

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 Benefícios fiscais do INVEST-ES 2.1 O diferimento na importação 2.2 A redução da base de cálculo 2.3 O estorno de débito nas saídas das importadoras 2.4 Outros dispositivos relevantes 3 Conclusão 4 Referências.

RESUMO: O presente artigo visa a: (i) apresentar o “Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo – INVEST-ES”, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da edição da Lei n. 10.550, de 2016 (e posteriores alterações); (ii) discorrer sobre os principais dispositivos relacionados às concessões de benefícios fiscais trazidos por ela destinados a fomentar a atividade econômica no Espírito Santo, em especial aqueles relacionados às operações de comércio exterior realizadas nesse Estado; assim como (iii) trazer a correta interpretação, à luz do construtivismo lógico-semântico, do benefício da redução da base de cálculo do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) nas saídas internas das importadoras destinadas às centrais de distribuição.

PALAVRAS-CHAVE: INVEST-ES. Benefício fiscal. ICMS. Redução da base de cálculo. Construtivismo lógico-semântico.

INTERPRETATION OF TAX INCENTIVES IN STATE LAW 10.550/2016 THROUGH THE LENS OF LOGICAL-SEMANTIC CONSTRUCTIVISM

CONTENTS: 1 Introduction 2 Tax benefits of INVEST-ES 2.1 Deferral on imports 2.2 Reduction of the tax base 2.3 Reversal of debit on sales by importers 2.4 Other relevant provisions 3 Conclusion 4 References.

ABSTRACT: The present article aims to: (i) introduce the Investment Incentive Program of the State of Espírito Santo – INVEST-ES, established within the Brazilian legal system through the enactment of State Law No. 10.550 of 2016 (and its subsequent amendments); (ii) It seeks to examine the main provisions governing the granting of tax benefits instituted by this legislation to foster economic activity within the State of Espírito Santo – particularly those related to foreign trade operations carried out in the State; as well (iii) as to provide the proper interpretation, in light of logical-semantic constructivism, of the tax benefit concerning the reduction of the taxable base of the Tax on the Circulation of Goods and Services (ICMS) applicable to domestic transactions carried out by import companies destined for distribution centers.

KEYWORDS: INVEST-ES. Tax benefits. ICMS. Reduction of the taxable base. Logical-semantic constructivism.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2016 foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro a Lei 10.550/2016, do Estado do Espírito Santo. Tal lei, editada pelo então Governador daquele Estado, Sr. Paulo Cesar Hartung Gomes, visava, conforme mensagem (n. 284/2016) encaminhada juntamente com o Projeto de Lei n. 197/2016 ao Presidente da Assembleia Legislativa, à “instituição do Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo – INVEST-ES”. Tal Programa tinha como propósito “ser um instrumento para a atração, promoção e consolidação de investimentos e a geração de emprego e renda para o Espírito Santo”. Essa mesma mensagem continuava, expondo que “incentivos compensam desvantagens comparativas possibilitando a justa concorrência com estados que possuem maior mercado consumidor, infraestrutura logística adequada às exigências do mercado, centros financeiros dinâmicos, fornecedores de bens e serviços mais numerosos, entre outros, como também possibilita a descentralização e diversificação da economia”, e arrematava, afirmando que “[n]a realidade de crise econômica e incertezas pela qual passa o país, a estruturação do INVEST-ES por meio de uma Lei fornece ao investidor maior segurança para realizar seus investimentos no Espírito Santo”.

O ambiente político e econômico naquele ano encontrava-se, de fato, conturbado, e, talvez, naquela época, a chamada “guerra fiscal” entre os Estados brasileiros tenha alcançado o seu ápice, quando muitos governadores, notadamente de Estados menos populosos, editavam normas concedendo diversos incentivos fiscais no âmbito do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), muitas vezes sem a celebração de convênio no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), conforme prescreve o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal de 1988¹.

Sem entrar no mérito da necessária aprovação de convênio no âmbito do Confaz, nem da eventual convalidação que possa ter ocorrido posteriormente, por meio da edição da Lei Complementar n. 160/2017, foi nesse ambiente que a Lei 10.550/2016 do Espírito Santo foi aprovada, concedendo diversos benefícios relativos ao ICMS, destinados principalmente a fomentar o setor industrial e o de comércio exterior no Estado. O presente artigo pretende explorar em detalhes os dispositivos relacionados a incentivar esse último setor, que, logo após a publicação original da lei, sofreram algumas alterações por intermédio da Lei 10.587/2016 que, segundo a mensagem n. 397/2016 encaminhada à época ao Presidente da Assembleia Legislativa, visava a “corrigir algumas imperfeições identificadas na redação dos textos originários, necessárias à compatibilização e à aplicação das disposições nelas previstas, em consonância com os seus propósitos norteadores”.

Assim, o texto final dos dispositivos da Lei 10.550/2016, objeto da presente análise, passou a ter a seguinte redação:

Art. 3º O INVEST-ES compreende ações de interesse do desenvolvimento do Estado, consistentes na concessão de benefícios fiscais, visando à realização de projetos de iniciativa do setor privado, nas seguintes modalidades:

I – diferimento do pagamento do ICMS: [...]

f) 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

1. “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...]

XII – cabe à lei complementar:

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.”

de Acordo INVEST-ES ou transferência para sua matriz ou outras filiais da própria empresa;

IV – redução de base de cálculo do ICMS: [...]

b) nas operações internas, de saídas da importadora de bens acabados, destinados às centrais de distribuição ou de transferência para filiais da própria empresa, de forma a resultar numa carga tributária equivalente à carga tributária interestadual a que se sujeitarem os produtos;

c) nas operações internas, de saídas da importadora de bens acabados, destinados às centrais de distribuição ou de transferência para filiais da própria empresa, de forma a resultar numa carga tributária, para fins de destaque de imposto, equivalente ao múltiplo de 1,2 (um inteiro e dois décimos) da carga tributária interestadual a que se sujeitarem os produtos;

V – estorno de débito:

a) de até 75% (setenta e cinco por cento), nas operações de saídas internas de produtos acabados destinados a centro de distribuição, vinculados às empresas beneficiárias ou outras unidades da empresa importadora, quando se tratar de operações feitas na forma da alínea “b” do inciso IV deste artigo;

b) de percentual que resulte na carga tributária correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da alíquota interestadual a que se sujeitarem os produtos, em decorrência das saídas internas, de bens acabados importados, destinadas a centrais de distribuição ou de transferência para filiais da própria empresa, quando se tratar de operações feitas na forma da alínea “c” do inciso IV deste artigo;

A lei, traz ainda, em seu texto, dispositivos importantes relativos a obrigações e contrapartidas exigidas dos contribuintes em troca dos benefícios oferecidos pelo Estado, quais sejam:

Art. 3º [...]:

§ 1º Nas operações de saídas de produtos acabados importados do exterior, o importador ou a Central de Distribuição – CD, conforme o caso, deverá adotar as seguintes providências:

I – as centrais de distribuição, quando da saída interestadual da mercadoria importada, deverão estornar eventual saldo credor proporcional decorrente de sua entrada, apurado levando em consideração apenas os valores de crédito e débito correspondentes às respectivas operações de entrada e saída das mercadorias; e
II – caberá ao CD informar ao importador a destinação que será dada à mercadoria importada em momento anterior à emissão do documento fiscal correspondente à saída promovida pela importadora.

[...]

§ 4º O imposto diferido na forma do inciso I, “a”, “b” e “d”, do *caput* será pago cumulativamente com o devido pela saída realizada pela empresa destinatária vinculada ao INVEST-ES, tomando-se como base de cálculo o valor da alienação, obedecidas às limitações previstas no respectivo termo de acordo.

[...]

Art. 6º A concessão do benefício fiscal de que trata o art. 3º fica condicionada:

I – à utilização, preferencialmente, da infraestrutura portuária e aeroportuária do Estado;

II – a que as mercadorias importadas sejam desembaraçadas neste Estado;

III – no caso de projeto de:

a) ampliação, expansão ou diversificação da capacidade produtiva;

b) revitalização, que a paralisação das atividades tenha ocorrido, no mínimo, doze meses antes da data de protocolização do pedido de concessão do benefício.

[...]

Art. 8º [...]

§ 1º Aprovado o projeto pelo Comitê de Avaliação e publicada a respectiva resolução na forma do art. 15, § 3º, será celebrado entre a SEFAZ e a empresa beneficiária o “Termo de Acordo”, no qual ficarão estabelecidas as condições para a fruição do benefício.

2 BENEFÍCIOS FISCAIS DO INVEST-ES

O “pacote” de benefícios ao setor de comércio exterior, conforme foi visto, em suma, contempla o diferimento do ICMS na importação, a redução de base de cálculo nas saídas internas das importadoras para as centrais de distribuição, e o estorno de débito nessas saídas. Passa-se, de agora em diante, a uma análise mais detalhada de cada um desses institutos.

2.1 O diferimento na importação

Em relação ao diferimento do imposto na importação de bens acabados por empresa beneficiária (art. 3º, I, “f”, da Lei 10.550/2016), entende-se ser esse um instituto cuja operacionalização não suscite maiores dúvidas, embora conceitualmente existam discussões sobre a própria terminologia utilizada pelas legislações positivadas no Direito brasileiro.

Esse instituto consiste, em essência, na postergação do pagamento do imposto para um momento futuro, no caso da lei objeto dessa análise, para o momento em que ocorrer a saída interna da importadora para as centrais de

distribuição (constantes no Termo de Acordo celebrado com o Estado), ou para o momento em que houver a transferência dessas mercadorias para sua matriz ou outras filiais da própria empresa.

A doutrina tradicional, assim como os próprios textos legislativos, costuma apontar que, nesse caso, há a incidência do imposto e a ocorrência do seu “fato gerador”, mas não o seu lançamento, por isso não haveria o recolhimento do valor devido de imediato. O próprio Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação do Estado do Espírito Santo (RICMS/ES), aprovado pelo Decreto 1.090-R, de 2002, prevê em seu art. 2º, § 1º, I, a hipótese de incidência na importação, e, em seu art. 3º, IX, o momento em que se considera ocorrido o seu fato gerador:

Art. 2º O imposto incide sobre:

§ 1º O imposto incide, também, sobre:

I – a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja sua finalidade;

[...]

Art. 3º Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no momento: [...]

IX – do desembaraço aduaneiro de mercadoria ou bem importados do exterior;

No entanto, o Professor Paulo de Barros de Carvalho traz o seguinte:

[...] a incidência não se dá automática e infalivelmente com o acontecimento do fato jurídico tributário [...]. Com o mero evento, sem que adquira expressão em linguagem competente, transformando-se em fato, não há que se falar em fenômeno da incidência jurídica. A percussão da norma pressupõe relato em linguagem própria: é a linguagem do direito constituindo a realidade jurídica (CARVALHO, 2010, p. 32).

Ora, temos que o próprio RICMS/ES, enquanto norma geral e abstrata, traz, em seus diversos dispositivos, todos os critérios da chamada regra-matriz de incidência tributária do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), quais sejam, os critérios material, espacial e temporal nos antecedentes, e os critérios pessoais e quantitativos nos seus consequentes. É sabido, porém, que:

[...] a norma geral e abstrata, para alcançar o inteiro teor de sua juridicidade, reivindica, incisivamente, a edição de norma individual e concreta. Uma ordem jurídica não se realiza de modo efetivo, motivando alterações no terreno da realidade social, sem que os comandos gerais e abstratos ganhem concreção em normas individuais (CARVALHO, 2010, p. 188).

Ou seja, sem que haja a constituição em linguagem própria e a edição de norma concreta e individual por sujeito competente, não se poderia falar em incidência do imposto com a mera entrada da mercadoria importada, nem na ocorrência do seu fato gerador pelo simples acontecimento do evento do desembaraço aduaneiro. Conforme foi visto, para que o direito se realize efetivamente e discipline as condutas interpessoais, os comandos gerais e abstratos precisam ganhar concreção em normas individuais. A incidência jurídica ocorre precisamente quando o fato jurídico se verifica. É essa subsunção que desencadeia a implicação do consequente. Ela requer a ação humana de aplicação do direito, que realiza a subsunção e promove a implicação. A norma individual e concreta é o resultado da aplicação da norma geral e abstrata a um fato específico que ocorreu. Ela serve como um veículo introdutor que insere no sistema a disciplina dos comportamentos pretendida pelo legislador. No caso em tela, a empresa importadora, ao elaborar a Declaração de Importação junto à Receita Federal do Brasil (realizando o desembaraço aduaneiro), ao emitir a nota fiscal de entrada da mercadoria em seu estabelecimento, e ao escriturá-la em seus livros, declara que o evento ocorreu, constituindo assim, o fato jurídico tributário da importação, ou, em outras palavras, o fato gerador do ICMS importação. Com o diferimento, apenas o pagamento do valor devido fica postergado para um momento posterior.

2.2 A redução da base de cálculo

Conforme foi visto anteriormente, a Lei 10.550/2016 trouxe em seu art. 3º, IV, duas alíneas que tratam da redução da base de cálculo no caso de empresas que operam no setor de comércio exterior, notadamente na importação de mercadorias:

Art. 3º O INVEST-ES compreende ações de interesse do desenvolvimento do Estado, consistentes na concessão de benefícios fiscais, visando à realização de projetos de iniciativa do setor privado, nas seguintes modalidades:

IV – redução de base de cálculo do ICMS: [...]

b) nas operações internas, de saídas da importadora de bens acabados, destinados às centrais de distribuição ou de transferência para filiais da própria empresa, de forma a resultar numa carga tributária equivalente à carga tributária interestadual a que se sujeitarem os produtos;

c) nas operações internas, de saídas da importadora de bens acabados, destinados às centrais de distribuição ou de transferência para filiais da própria empresa, de forma a resultar numa carga tributária, para fins de destaque de imposto, equivalente ao múltiplo de 1,2 (um inteiro e dois décimos) da carga tributária interestadual a que se sujeitarem os produtos;

Há ainda, nesse mesmo inciso, a previsão de outros dispositivos que não interessam na presente análise, por envolverem operações relacionadas à exportação de mercadorias e a mercadorias que possuem similar nacional (sujeitas, portanto, aos efeitos da Resolução n. 12 do Senado Federal, de 25 abril de 2012).

A redução da base de cálculo do imposto, como o próprio termo diz, está diretamente relacionada à base de cálculo, ou seja, a um dos componentes do critério quantitativo (contido no consequente) da regra-matriz de incidência tributária de instituição do imposto. O outro componente, como é sabido, trata-se da alíquota do imposto. Nesse sentido, ensina o Professor Paulo de Barros Carvalho:

No descritor da norma (hipótese, suposto, antecedente) teremos diretrizes para identificação de eventos portadores de expressão econômica. Haverá um critério material (comportamento de alguma pessoa), condicionado no tempo (critério temporal) e no espaço (critério espacial). Já na consequência (prescritor), toparemos com um critério pessoal (sujeito ativo e sujeito passivo) e um critério quantitativo (base de cálculo e alíquota). A conjunção desses dados indicativos nos oferece a possibilidade de exhibir, na plenitude, o núcleo lógico-estrutural da norma-padrão, preenchido com os requisitos significativos necessários e suficientes para o impacto jurídico da exação (CARVALHO, 2010, p. 133).

Nesse momento, é importante que se traga também a definição da causalidade jurídica e correlacioná-la com o tema da incidência normativa. Segundo o Professor Lourival Vilanova, a causalidade jurídica distingue-se fundamentalmente de outros tipos de causalidade, como a causalidade física, a biológica etc. Enquanto essas operam no domínio do fático (o que acontece ou é), a

causalidade jurídica opera no domínio do normativo (o que deve ser). Ele afirma o seguinte:

Com o esquema lógico da causalidade normativa, no qual o efeito é deonticamente vinculado à causa (ao fato jurídico), não poderemos sair do sistema jurídico para correlatar fatos econômicos e normas ou instituições jurídicas; fatos religiosos e textos legislativos [...] (VILANOVA, 2000, p. 49).

Ele também afirma:

Temos sempre, para dar-se a causalidade jurídica, norma, fato e eficácia. Sem norma, um fato não adquire qualificação de fato jurídico. E sem fato jurídico, efeito (eficácia) nenhum advém. De onde se depreende que os fatos jurídicos são internos a cada sistema. Não há fato jurídico “fora” de sistema normativo” (VILANOVA, 2000, p. 54).

Assim, tem-se que a incidência normativa é o fenômeno ou processo pelo qual a linguagem do direito positivo se projeta sobre as condutas intersubjetivas (e fatos naturais relevantes) para organizá-las deonticamente. Isso ocorre quando um fato jurídico (um evento – ou conduta – no mundo real, construído em linguagem competente) se enquadra, se subsume à descrição contida na hipótese da norma jurídica. Em outras palavras, a incidência é o processo pelo qual um mero evento se torna fato jurídico, habilitado a desencadear consequências no mundo do direito, totalmente conectado à causalidade jurídica, que é a relação estabelecida pela norma entre o fato jurídico (tornado tal pela incidência) e os efeitos/eficácia prescritos no conseqüente dessa mesma norma.

Trazendo esses conceitos para o caso concreto, têm-se, nas normas gerais e abstratas (lei que concede os benefícios fiscais do ICMS, conjugada com outros dispositivos contidos no RICMS/ES), todos os critérios da regra-matriz de incidência tributária de instituição do imposto, quais sejam:

No antecedente:

- (i) saídas de mercadorias da importadora para as centrais de distribuição (critério material);
- (ii) essas saídas ocorrem internamente no Estado, no local onde a importadora está localizada (critério espacial);

(iii) isso ocorre no preciso momento em que houver a saída dessas mercadorias da importadora (critério temporal);

E no seu consequente, têm-se:

(i) sujeitos ativo e passivo da relação jurídica tributária a ser constituída – Estado do Espírito Santo e importadoras –, respectivamente (critério pessoal);

(ii) base de cálculo e alíquotas (critério quantitativo).

Como já foi dito na seção anterior, e não custa reprimir, à luz do construtivismo lógico-semântico, sem que haja a constituição em linguagem própria e a edição de norma concreta e individual por sujeito competente, não se poderia falar em incidência do imposto com a mera saída da mercadoria da importadora com destino às centrais de distribuição, nem na ocorrência do seu fato gerador pelo simples acontecimento desse evento. Como foi visto, para que o direito seja efetivamente aplicado e regule as condutas entre os sujeitos de direito, as normas gerais e abstratas precisam ser concretizadas em regras específicas para cada caso. Isso ocorre quando um fato jurídico se concretiza e é enquadrado na norma geral, desencadeando as consequências jurídicas previstas. Esse processo exige a intervenção humana para aplicar a lei ao caso concreto, resultando em uma norma individualizada que disciplina o comportamento específico. Essa norma individual é o resultado da aplicação da lei geral ao fato ocorrido, inserindo no sistema jurídico efeitos desejados pelo legislador. Assim, após a importadora emitir documento fiscal idôneo relatando a ocorrência do evento da saída da mercadoria, em determinado local e em momento específico, e escriturá-lo em seus livros, aí sim ter-se-ia constituído o fato jurídico tributário (fato gerador) do imposto, implicando um vínculo obrigacional entre o Estado e o contribuinte, devendo este pagar o tributo devido àquele (obrigação tributária principal), além do necessário cumprimento de outras obrigações ditas “instrumentais”.

Analisando-se de forma mais próxima as alíneas “b” e “c” do inciso IV do art. 3º da Lei 10.550/2016, tem-se, aparentemente, uma faculdade atribuída à Administração Tributária (Secretaria da Fazenda) para conceder um ou outro benefício aos contribuintes, ou, ainda, deixar a critério do contribuinte definir

qual inciso exatamente aplicar em suas operações, a depender do que for definido no Termo de Acordo que deve ser celebrado entre as partes, conforme § 1º do art. 8º da lei, *in verbis*:

Art. 8º [...]

§ 1º Aprovado o projeto pelo Comitê de Avaliação e publicada a respectiva resolução na forma do art. 15, § 3º, será celebrado entre a SEFAZ e a empresa beneficiária o “Termo de Acordo”, no qual ficarão estabelecidas as condições para a fruição do benefício.

Analisando-se o texto positivado em lei, entende-se que não seria possível se falar em incidência concomitante de duas normas jurídicas conflitantes sobre um mesmo evento, sobre uma mesma pessoa. O Professor Adriano Messias, em sua dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito, afirma o seguinte:

A aplicação do direito é, simultaneamente, produção do direito. Trata-se de ato mediante o qual se extrai de regras superiores o fundamento de validade para a edição de outras regras, cada vez mais individualizadas. E é somente por meio dessa ação humana que se opera o fenômeno da incidência normativa em geral, isto é, sem que um sujeito realize a subsunção e promova a implicação, expedindo novos comandos normativos, não há que falar em incidência jurídica (MESSIAS, 2019, p. 141).

Voltando-se ao texto do inciso IV do art. 3º da Lei 10.550/2016, tem-se, na alínea “b”, o seguinte texto:

Art. 3º O INVEST-ES compreende ações de interesse do desenvolvimento do Estado, consistentes na concessão de benefícios fiscais, visando à realização de projetos de iniciativa do setor privado, nas seguintes modalidades:

IV – redução de base de cálculo do ICMS: [...]

b) nas operações internas, de saídas da importadora de bens acabados, destinados às centrais de distribuição ou de transferência para filiais da própria empresa, de forma a resultar numa carga tributária equivalente à carga tributária interestadual a que se sujeitarem os produtos;

Ou seja, nesse caso, a importadora reduzirá a base de cálculo do imposto, nas suas saídas internas destinadas às centrais de distribuição, de forma a resultar numa carga tributária equivalente à carga tributária interestadual a que se sujeitarem os produtos. De acordo com o art. 71, II, “a”, do RICMS/ES², a alíquota interestadual a ser aplicada nas saídas do Estado do Espírito Santo é de 12%, exceto quando se tratar de mercadorias sujeitas aos efeitos da Resolução n. 12 do Senado Federal, de 25 abril de 2012, quando a alíquota a ser aplicada será de 4%. Sendo assim, se fosse considerada uma operação, por exemplo, com uma mercadoria sujeita a alíquota interna modal de 17% (art. 71, I, “a”, do RICMS/ES³), se teria, nesse caso, uma redução de 29,41% na base de cálculo do ICMS, ou, em outros termos, a base de cálculo seria reduzida para 70,59% do valor originário. Assim, no presente caso, uma mercadoria com valor bruto de R\$ 100,00, teria sua base de cálculo reduzida para R\$ 70,59, que, multiplicada pela alíquota interna modal de 17%, resultaria num valor de débito destacado no documento fiscal de R\$ 12,00 (que equivale exatamente à carga tributária interestadual a que se sujeita o produto, ou seja, 12%).

Já a alínea “c” do inciso IV do art. 3º da Lei 10.550/2016, por sua vez, traz o seguinte texto:

Art. 3º [...]:

IV – redução de base de cálculo do ICMS: [...]

c) nas operações internas, de saídas da importadora de bens acabados, destinados às centrais de distribuição ou de transferência para filiais da própria empresa, de forma a resultar numa carga tributária, para fins de destaque de imposto, equivalente ao múltiplo de 1,2 (um inteiro e dois décimos) da carga tributária interestadual a que se sujeitarem os produtos;

Nesse caso, de forma muito semelhante à da alínea anterior, a importadora reduzirá a base de cálculo do imposto, nas suas saídas internas destinadas às centrais de distribuição, de forma a resultar numa carga tributária equivalente

2. “Art. 71. As alíquotas do imposto são: [...]

II – doze por cento:

a) nas operações interestaduais que destinem mercadorias a contribuintes, observado o disposto no inciso VII;”

3. “Art. 71. As alíquotas do imposto são:

I – dezessete por cento:

a) nas operações realizadas no território do Estado, salvo o disposto nos incisos II a VIII;”

ao múltiplo de 1,2 da carga tributária interestadual a que se sujeitarem os produtos. Conforme já foi visto, a alíquota interestadual nas saídas do Estado do Espírito Santo é, em regra, 12%. Assim, a importadora reduzirá, nas suas saídas internas destinadas às centrais de distribuição, a base de cálculo do imposto, de forma a resultar numa carga efetiva de 14,4% ($1,2 \times 12\%$).

Tomando o exemplo da mesma mercadoria analisada anteriormente, sujeita a uma alíquota interna modal de 17%, haveria nesse caso uma redução de 15,29% na base de cálculo do ICMS, ou, em outros termos, a base de cálculo seria reduzida para 84,71% do valor originário. Assim, em tal exemplo, uma mercadoria com valor bruto de R\$ 100,00, teria sua base de cálculo reduzida para R\$ 84,71, que, multiplicada pela alíquota interna modal de 17%, resultaria num valor de débito destacado no documento fiscal de R\$ 14,40 (resultado de uma carga tributária equivalente ao múltiplo de 1,2 da carga tributária interestadual a que se sujeitarem os produtos, ou seja, 14,4%).

A princípio, soaria estranho o contribuinte optar, ao celebrar seu Termo de Acordo com a Secretaria da Fazenda, por aplicar a alínea “c” do inciso IV em vez da alínea “b” desse mesmo inciso, mas, há de se considerar, avaliando as operações de uma forma mais global, o valor de imposto a ser creditado pelas centrais de distribuição destinatárias das mercadorias importadas, além do fato de a lei prever o estorno de débito, pelo importador, da maior parte do valor do imposto destacado na nota fiscal, conforme será visto a seguir (art. 3º, V, “a” e “b”, da Lei 10.550/2016).

Um ponto relevante que merece ser destacado refere-se à questão, algumas vezes suscitada pela doutrina, de uma possível equivalência entre o instituto da redução da base de cálculo e o da redução de alíquota. Ora, embora seja ponto pacífico que ambos, juntos, formam o chamado “critério quantitativo” da regra-matriz de incidência tributária, localizada no seu consequente (ou o elemento quantitativo, na norma individual e concreta exarada pela autoridade competente), entende-se ser bastante claro que não se deve confundir base de cálculo com alíquota. O Professor Paulo de Barros Carvalho ajuda a entender, de forma bastante precisa, essas entidades, destacando especialmente a importância da definição correta da base de cálculo:

No elemento quantitativo estarão presentes os fatores de composição do valor pecuniário, que há de ser, necessariamente o objeto da prestação. Repousa aqui o

sainete próprio da categoria obrigacional, em face das demais relações tributárias, de modo que o grupo de indicações que o intérprete obtém, na leitura atenta dos textos legais, e que lhe torna possível precisar, com segurança, a exata quantia devida a título de tributo, e aquilo que chamo de elemento quantitativo do fato jurídico tributário. Invariavelmente, virá explícito pela conjugação de duas entidades: base de cálculo e alíquota, e sua pesquisa e determinação despertam enorme interesse, porquanto é de suma relevância para desvelar peculiaridades ínsitas à natureza do gravame (CARVALHO, 2010, p. 240).

Esse mesmo professor continua, asseverando o seguinte:

Vejo a base de cálculo como o conjunto de notas, instituído no conseqüente da regra-matriz de incidência, e que se destina, primordialmente, a dimensionar a intensidade do comportamento inserto no núcleo do fato jurídico produzido pela norma tributária individual e concreta (CARVALHO, 2010, p. 244).

A alíquota, por seu turno, é definida, nas palavras do Professor Geraldo Ataliba, da seguinte forma:

Deve receber a designação de alíquota só esse termo que se consubstancia na fixação de um critério indicativo de uma parte, fração – sob a forma de percentual, ou outra – da base imponible. A própria designação (alíquota) já sugere a ideia que esteve sempre na raiz do conceito assim expresso: é a quota (fração), ou parte da grandeza contida no fato imponible que o estado se atribui (editando a lei tributária) (ATALIBA, 2008, p. 113-114).

O mesmo autor assevera também que:

O estudo da alíquota, a rigor, não pertence ao capítulo “hipótese de incidência”, mas sim ao da estrutura dinâmica da obrigação tributária. A alíquota é, na verdade, integrante da parte mandamental da norma; a alíquota não está na hipótese legal, mas no mandamento. O mandamento principal, na norma tributária, não é simplesmente “pague”, mas “pague x% sobre a base calculada, ou “pague uma moeda por quilograma”, ou “uma moeda por metro, ou “uma moeda por litro”, etc. (ATALIBA, 2008, p. 116).

Em termos práticos, tem-se também a diferença fundamental estabelecida pela Constituição Federal de 1988, que dispõe que cabe à lei complementar⁴ estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, inclusive sobre a definição dos tributos e suas espécies e suas respectivas bases de cálculo.

No caso do ICMS, houve a edição da Lei Complementar 87/1996, que, em seu art. 13, estabeleceu a base de cálculo do imposto nas diversas situações, colocando, no “caso geral” de saídas de mercadorias, que ela será o “valor da operação”.

Tal dispositivo acabou sendo replicado pelas leis e pelos regulamentos dos diversos entes estaduais, e com o Espírito Santo não foi diferente.

Situação diversa ocorre com as alíquotas do imposto, que, em regra, são estabelecidas por meio de lei ordinária, conforme preconiza a Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional):

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I – a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II – a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos arts. 21, 26, 39, 57 e 65;

III – a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do art. 52, e do seu sujeito passivo;

IV – a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos arts. 21, 26, 39, 57 e 65;

V – a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI – as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

Outro importante ponto bastante explorado pela doutrina, com relação ao benefício da redução de base de cálculo, está ligado ao fato de esse dispositivo poder ser “equiparado” a uma isenção fiscal, com todos os efeitos que esse reconhecimento acarreta, tais como a necessidade de o contribuinte ter que estornar proporcionalmente os créditos das entradas relacionadas às mercadorias cujas

4. “Art. 146. Cabe à lei complementar: [...]”

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;”

5. “Art. 13. A base de cálculo é:

I – na saída de mercadoria prevista nos incisos I, III e IV do art. 12, o valor da operação;”

saídas são beneficiadas com tal benefício. Para muitos, a redução da base de cálculo estaria conectada com a noção de isenção parcial, conceituada no inciso II do § 2º do art. 155 da Constituição Federal de 1988⁶, tratando-se de uma modalidade desta.

O Professor Paulo de Barros de Carvalho explica:

O que o preceito de isenção faz é subtrair parcela do campo de abrangência do critério do antecedente ou do consequente, podendo a regra de isenção suprimir a funcionalidade da regra-matriz tributária de oito maneiras distintas: (i) pela hipótese: i.1) atingindo-lhe o critério material, pela desqualificação do verbo; i.2) mutilando o critério material, pela subtração do complemento; i.3) indo contra o critério espacial; i.4) voltando-se para o critério temporal; (ii) pelo consequente, atingindo: ii.1) o critério pessoal, pelo sujeito ativo; ii.2) o critério pessoal, pelo sujeito passivo; ii.3) o critério quantitativo, pela base de cálculo; e ii.4) o critério quantitativo pela alíquota (CARVALHO, 2018, p. 650).

E foi precisamente nessa linha que entendeu o Supremo Tribunal Federal, que fixou a seguinte tese no julgamento do Recurso Extraordinário n. 635.688/RS (Tema 299), com o reconhecimento de repercussão geral: “A redução da base de cálculo de ICMS equivale à isenção parcial, o que acarreta a anulação proporcional de crédito relativo às operações anteriores, salvo disposição em lei estadual em sentido contrário”.

Esse reconhecimento implica outras consequências, como, por exemplo, a necessidade de interpretar, de forma restritiva, os textos legislativos que preveem tal benefício, conforme preceitua o art. 111 da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), *in verbis*:

Art. 111. Interpreta-se literalmente a legislação tributária que disponha sobre:

I – suspensão ou exclusão do crédito tributário;

II – outorga de isenção;

III – dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

6. “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...]”

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...]”

II – a isenção ou não incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;

b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;”

E é exatamente nesse caminho que anda o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca do assunto, como na ementa do Recurso Especial n. 1.098.981/PR, *in verbis*:

A imposição da interpretação literal da legislação tributária que disponha sobre outorga de isenção (artigo 111, inciso II, do CTN) proscreve tanto a adoção de exegese ampliativa ou analógica, como também a restrição além da *mens legis* ou a exigência de requisito ou condição não prevista na norma isentiva.

Ou ainda, no Recurso Especial n. 1.468.436/RS:

A interpretação a que se refere o art. 111 do CTN, é a literal, que não implica, necessariamente, diminuição do seu alcance, mas sim sua exata compreensão pela literalidade da norma.

Levando-se tudo isso em consideração, passa-se a analisar uma situação hipotética, tendo-se por base o art. 3º, IV, “b” e “c”, da Lei 10.550/2016, no caso de haver uma mercadoria que possua, por exemplo, uma alíquota interna de 12%, ou seja, a mesma alíquota aplicada nas operações interestaduais com tal produto. Poderia, nesse caso, um contribuinte aplicar o dispositivo previsto na alínea “c” (repetido abaixo para fins de se manter a clareza do raciocínio)?

Art. 3º O INVEST-ES compreende ações de interesse do desenvolvimento do Estado, consistentes na concessão de benefícios fiscais, visando à realização de projetos de iniciativa do setor privado, nas seguintes modalidades: [...]

IV – redução de base de cálculo do ICMS: [...]

c) nas operações internas, de saídas da importadora de bens acabados, destinados às centrais de distribuição ou de transferência para filiais da própria empresa, de forma a resultar numa carga tributária, para fins de destaque de imposto, equivalente ao múltiplo de 1,2 (um inteiro e dois décimos) da carga tributária interestadual a que se sujeitarem os produtos;

Lendo-se o texto legislativo dessa alínea “c”, entende-se ser impossível aplicá-lo no caso hipotético levantado, pois não haveria redução de base de cálculo alguma a ser aplicada sobre tal operação, visto que, para se obter uma carga tributária equivalente ao múltiplo de 1,2 da carga tributária interestadual a que se sujeitariam os produtos, seria necessário majorar a base de cálculo do imposto,

o que seria verdadeiro absurdo. Tal entendimento significaria dar o mesmo tratamento às mercadorias independentemente da alíquota interna estabelecida a elas em lei, o que seria também um grande absurdo. Por fim, não se pode deixar de mencionar que a majoração da base de cálculo – na tentativa de aplicar tal texto às operações com mercadorias que possuam as mesmas alíquotas nas operações internas e interestaduais – significaria tornar a operação mais onerosa, o que só poderia ser veiculado de forma expressa por lei, tal como preceitua o § 1º do art. 97 da Lei 5.172/1966 (CTN), *in verbis*:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

§ 1º Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.

Assim, não se vislumbra qualquer possibilidade de se dar interpretação diversa da prevista em lei (a de que “redução de base de cálculo” significa, única e exclusivamente, a possibilidade de se reduzir a base de cálculo, nunca de aumentá-la), seja pela via meramente interpretativa buscada pelo exegeta, seja pela própria Fazenda Pública, por meio de uma consulta fiscal, ou por um ato declaratório interpretativo, por exemplo.

2.3 O estorno de débito nas saídas das importadoras

Conforme já visto, a Lei 10.550/2016 trouxe, em seu art. 3º, V, duas alíneas que tratam do estorno de débito no caso de empresas que operam no setor de comércio exterior, notadamente na importação de mercadorias:

Art. 3º O INVEST-ES compreende ações de interesse do desenvolvimento do Estado, consistentes na concessão de benefícios fiscais, visando à realização de projetos de iniciativa do setor privado, nas seguintes modalidades: [...]

V – estorno de débito:

- a) de até 75% (setenta e cinco por cento), nas operações de saídas internas de produtos acabados destinados a centro de distribuição, vinculados às empresas beneficiárias ou outras unidades da empresa importadora, quando se tratar de operações feitas na forma da alínea “b” do inciso IV deste artigo;
- b) de percentual que resulte na carga tributária correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da alíquota interestadual a que se sujeitarem os produtos, em decorrência das saídas internas, de bens acabados importados, destinadas a centrais de

distribuição ou de transferência para filiais da própria empresa, quando se tratar de operações feitas na forma da alínea “c” do inciso IV deste artigo;

Assim, sem entrar nos pormenores de tais dispositivos, ambos preveem, em suma, um estorno de débito parcial nas saídas internas de mercadorias das importadoras para as centrais de distribuição objeto de redução da base de cálculo, conforme visto na seção anterior. Assim, a importadora recolhe aos cofres públicos apenas parte do valor destacado no documento fiscal, e as centrais de distribuição (destinatárias das mercadorias) creditam-se integralmente dos valores destacados.

2.4 Outros dispositivos relevantes

Por fim, vale ressaltar a existência de dois dispositivos previstos no art. 3º da Lei 10.550/2016 que merecem destaque, quais sejam:

Art. 3º [...]:

§ 1º Nas operações de saídas de produtos acabados importados do exterior, o importador ou a Central de Distribuição – CD, conforme o caso, deverá adotar as seguintes providências:

I – as centrais de distribuição, quando da saída interestadual da mercadoria importada, deverão estornar eventual saldo credor proporcional decorrente de sua entrada, apurado levando em consideração apenas os valores de crédito e débito correspondentes às respectivas operações de entrada e saída das mercadorias; e
II – caberá ao CD informar ao importador a destinação que será dada à mercadoria importada em momento anterior à emissão do documento fiscal correspondente à saída promovida pela importadora.

Ou seja, as centrais de distribuição devem realizar o estorno de eventual saldo credor que venham a obter decorrente das entradas de mercadorias objeto de operações beneficiadas, além de terem a obrigação de informar às importadoras a destinação que será dada a essas mercadorias, antes da emissão do documento fiscal pelas importadoras.

3 CONCLUSÃO

A Lei 10.550/2016 trouxe dispositivos que, de fato, fomentam e incentivam atividades em diversos setores da economia capixaba, notadamente o de comércio exterior, conforme foi explorado neste artigo.

O Professor Paulo de Barros Carvalho traz, em sua obra, importantes ensinamentos sobre o cuidado que o legislador deve ter ao definir o texto positivado em lei, assim como sobre a necessária firmeza e seriedade dos aplicadores do direito (Fisco, contribuintes, juízes, etc.) ao interpretarem e aplicarem esses dispositivos:

Com efeito, o plexo de enunciados que compõem a base impositiva, enquanto instrumento bem construído para medir a grandeza do evento tributado, reúne caracteres definidos, dotados do rigor e da precisão necessariamente inerentes aos esquemas mensuradores, pelo que não devem ser definidos com muita clareza pelo legislador, além de considerados com a devida seriedade e firmeza por parte dos aplicadores da norma tributária. Qualquer variação que se pretenda introduzir, qualquer mexida que se dê na textura desses enunciados, pode distorcer a própria ocorrência factual descrita na hipótese tributária [...] ao passo que os desvios porventura registrados na base de cálculo provocam danos irrecuperáveis na compreensão integral do comando legislado (CARVALHO, 2010, p. 248-249).

Esse mesmo professor arremata, dizendo:

[...] nunca é demais salientar a importância da base de cálculo, na complexidade de sua regulação normativa, tendo em vista a boa compreensão da regra-matriz de incidência, pelo que se recomenda a atenção especial do intérprete na formação de seu juízo descritivo sobre os enunciados do direito positivo. E essa advertência vale também, e principalmente, ao legislador, sempre que manipula enunciados no interior da regra-matriz do tributo. Tratando-se de tema sobremodo delicado, qualquer deslize que pratique na conexão dos preceitos sobre a base de cálculo pode refletir na desfiguração da incidência pretendida (CARVALHO, 2010, p. 249).

Assim, é necessário ter cautela e vigilância para que tais dispositivos não possam, eventualmente, ser utilizados indevidamente, causando prejuízos para o Estado e, em última instância, para os próprios contribuintes, que podem ter que arcar com o pagamento de elevadas multas e, até mesmo, com a perda do benefício.

4 REFERÊNCIAS

- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.098.981/PR. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Almerio do Canto Rodrigues. Relator: Ministro Luiz Fux, 2 dez. 2010.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.468.436/PR. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Companhia Estadual de Transmissão de Energia Elétrica – CEEE. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 2 dez. 2010.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 635.588/RS (Tema 299). Recorrente: Santa Lúcia S/A. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 16 out. 2014.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: linguagem e método*. 8. ed. São Paulo: Noeses, 2018.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto n. 1.090-R, de 25 de outubro de 2002. Aprova o RICMS/ES, que consolida e atualiza a legislação do imposto e dá outras providências. Disponível em: <https://sefaz.es.gov.br/Media/Sefaz/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Legislacao-em-Destaque>. Acesso em: 7 jun. 2025.
- ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei n. 10.550, de 30 de junho de 2016. Institui o Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo – INVEST-ES e dá outras providências. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/> Acesso em: 5 jun. 2025.
- MESSIAS, A. L. *Interpretação concretizadora da norma jurídica e as relações tributárias*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.
- VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.