

Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Fazenda
Subsecretaria de Estado de Receita
Superintendência de Tributação
Coordenadoria de Consultas Jurídico-Tributárias

Assunto : DECLAN-IPM; alínea "d" do inciso I do art. 30 da Lei 2657/96; local da operação na importação
SEI : 040079/001294/2020
Consulta : 056/20

RELATÓRIO

A empresa, sediada no município de Duque de Caxias, vem solicitar esclarecimentos desta Superintendência acerca da necessidade de retificação das DECLAN ano base 2019 de suas filiais de Angra dos Reis (inscrição estadual 80.616.635) e Duque de Caxias (inscrição estadual 81.170.270) em razão de pedido formal da prefeitura de Angra dos Reis e questionamento sobre a definição do local das operações de importação de petróleo bruto.

A repartição de jurisdição AFE 04 – Petróleo e Combustíveis, em sua manifestação, documento AFE 04 7138960, informa a inexistência de ação fiscal e autos de infração pendentes de decisão relacionados ao objeto da consulta tributária.

A consulente inicia afirmando que até abril de 2018 importava petróleo através de sua filial de Angra dos Reis, armazenando a mercadoria no Terminal da Transpetro S.A., CNPJ 02.709.449/0003-10, também localizado em Angra dos Reis, para depois ser remetido para a filial de Duque de Caxias, para refino e comercialização dos derivados. Dessa forma, a importação jurídica e física ocorria em Angra dos Reis, além da remessa e retorno da armazenagem.

A partir de maio de 2018 alterou seu procedimento, passando a efetuar as importações diretamente através da filial de Duque de Caxias, ainda que esta continuasse a se dar, fisicamente, através do município de Angra dos Reis, onde também ocorria o seu armazenamento até a remessa para a filial importadora em Duque de Caxias (importador jurídico). Consequentemente, os registros das importações passaram a ser feitos todos em nome da filial de Duque de Caxias, e não houve registros de importação em nome da filial de Angra dos Reis. Desse modo, no preenchimento da DECLAN-IPM, os ajustes previstos na legislação para

as importações passaram a ser efetuados apenas na declaração da filial de Duque de Caxias, não ocorrendo mais na DECLAN-IPM da filial de Angra dos Reis.

Em seguida apresenta os fluxogramas das suas operações até abril de 2018 e a partir de maio de 2018, indicando os dados cadastrais e CFOP utilizados na emissão dos documentos fiscais relacionados.

Prossegue, relatando que recebeu, em julho de 2020, ofício da prefeitura de Angra dos Reis consignando pedido para que retificasse a DECLAN-IPM da filial ali localizada, com o objetivo de incluir as operações de importação de petróleo bruto realizadas através de seu território, fundamentado na interpretação de que as importações devem ser registradas onde ocorreu a entrada física, de acordo com o previsto item d do inciso I do artigo 11 da Lei Complementar n.º 87/1996.

Menciona que a obrigação acessória relativa à entrega da DECLAN-IPM encontra-se regulamentada no anexo X da parte II da Resolução n.º 720/2014, reproduzindo o artigo 3º, parcialmente, e o artigo 5º. Cita também a Resolução SER n.º 26/2003, reproduzindo seu artigo 18, publicada em decorrência de liminar deferida em Mandado de Segurança, que determinou a suspensão dos efeitos da Resolução SEF n.º 6.444/2002, restabelecendo os critérios de apuração do IPM previstos na Resolução n.º 2.670/1996.

Refere-se a Portaria SUCIEF n.º 75/2020 que dispõe sobre a entrega da DECLAN-IPM 2020 (ano base 2019), cujo preenchimento deve ser efetuado observando as orientações do manual “Instruções de Preenchimento da DECLAN-IPM” (disponível na internet). Conclui que, pelo conteúdo deste manual, não poderá atender o pleito de Angra dos Reis.

Prossegue analisando os aspectos tributários da emissão das NF-e de importação do petróleo, entendendo que a NF-e da entrada deve ser emitida pelo importador jurídico, destinatário da importação, em detrimento do estabelecimento onde ocorreu a entrada física. Cita, reproduzindo parcialmente, como argumentos:

- o julgamento do ARE 665134 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que afastou o entendimento de que o local da operação ou prestação, para fins de cobrança do imposto e definição do estabelecimento responsável pelo tributo, é apenas e necessariamente o da entrada física de importado, tendo em vista a juridicidade de circulação ficta emanada de operação documental ou simbólica, desde que haja negócio jurídico; e,

- o disposto nos itens da alínea “d” do inciso I do artigo 30 da Lei n.º 2.657/1996, que relaciona e ordena os locais da operação, para fins de cobrança do imposto e definição do estabelecimento responsável nas importações.

Acaba por concluir que o estabelecimento destinatário dos produtos, o importador de Duque de Caxias é quem deve constar da NF-e (emitente), baseado no disposto no item d.1.3 (da alínea “d” do inciso I do artigo 30 da Lei n.º 2.657/96).

Continua, citando a Lei Complementar n.º 63/1990, alterada pela Lei Complementar n.º 157/2016, que determinou, no parágrafo 1ºA do artigo 3º, que o valor adicionado deve ser computado em favor do município onde ocorra a transação comercial, em caso de saídas de mercadorias por estabelecimento diverso daquele no qual as transações comerciais são realizadas desde que ambos se encontrem no mesmo estado. Nessa situação, a NF-e deverá consignar os dados do estabelecimento no qual a transação comercial foi realizada. Afirma que segundo as informações constantes dos apensos ao projeto de lei que originou a Lei Complementar n.º 157/2016, a mudança teve como objetivo “corrigir a distorção cometida quando determinada empresa, que vende mercadorias em filiais distribuídas por vários municípios, emite nota fiscal apenas pelo estabelecimento onde se localiza o centro de distribuição. Antes da alteração, o valor adicionado seria computado apenas para o Município onde está localizado o centro de distribuição da referida empresa, sem que isso gere qualquer benefício aos municípios o onde são efetivamente comercializadas”. Alega ainda que, em função das alterações na LC n.º 63/1990, o estado do Rio de Janeiro incluiu no manual de preenchimento da DECLAN-IPM, uma diretriz para atender a nova determinação, conforme abaixo:

“4) Na hipótese de pessoa jurídica efetuar saídas de mercadorias por estabelecimento diverso daquele no qual as transações comerciais são realizadas, excluídas as transações comerciais não presenciais, o valor adicionado deverá ser computado em favor do Município onde ocorreu a transação comercial, desde que ambos os estabelecimentos estejam localizados no mesmo Estado ou no Distrito Federal, nos termos do § 1º-A do artigo 3º da Lei Complementar federal nº 63/1990, incluído pela Lei Complementar nº 157/2016. Desta forma, devem ser ajustados os valores relativos a operações de remessa simbólica de entrada e de saída”.

Por fim, consulta no item 4 de sua petição (*sic*):

“ 4. DA CONSULTA

4.1 Com base na exposição dos fatos acima indicados, bem como o evidenciado em legislação e jurisprudência sobre o tema, apresentamos abaixo os seguintes questionamentos:

a) Deverá o contribuinte retificar a DECLAN-IPM em atendimento ao pleito do Município de Angra dos Reis/RJ, não obstante as importações terem sido registradas pelo estabelecimento fiscal de Duque de Caxias/RJ (Refinaria REDUC, CNPJ: 33.000.167/0088-62, IE: 80.170.270 – efetivo importador)?

b) Se a resposta para o item 1 for positiva, os valores acrescidos à Angra dos Reis deverão ser retirados de Duque de Caxias/RJ?

c) Em resumo, no contexto da legislação existente, do acima exposto, inclusive Lei Complementar 157/2016 e considerando o caso concreto em tela, há necessidade de alteração nas DECLAN-IPM dos estabelecimentos da Petrobras situados nos Municípios de Duque de Caxias/RJ ou Angra dos Reis/RJ? Pedimos indicar quais os ajustes necessários de forma mais detalhada possível.

ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, as respostas das consultas tributárias são públicas e refletem o entendimento da Superintendência de Tributação acerca da matéria, sendo aplicáveis a todos os contribuintes que se encontrem na mesma situação. Porém, em relação aos **efeitos** das consultas, previstos nos artigos 162 e 163 do RPAT, esses somente alcançam o estabelecimento consulente, assim considerado aquele em cujo nome tenha sido protocolado o processo e paga a TSE.

Cumpramos ressaltar que a competência da Superintendência de Tributação, bem como da Coordenadoria de Consultas Jurídico-Tributárias abrange a interpretação da legislação tributária fluminense em tese, cabendo à verificação da adequação da norma ao caso concreto exclusivamente à autoridade fiscalizadora ou julgadora. Assim como, não cabe à CCJT a verificação da veracidade dos fatos narrados, presumindo-se corretas as informações e documentos apresentados pela consulente.

Ressaltamos, inicialmente, que o estado não tem interesse financeiro no IPM - Índice de Participação dos Municípios. Apenas promove a apuração dos percentuais de cada município para repartição da parcela destinada a eles do produto

da arrecadação do ICMS, conforme previsão constitucional de repartição de 25% da receita para os municípios.

O principal componente do IPM é o valor adicionado das operações sujeitas ao ICMS, informado na DECLAN-IPM pelos contribuintes. De forma simplista, é o obtido pela diferença dos valores relativos às saídas e às entradas de cada estabelecimento. Deve ser apurado conforme determinações da Lei Complementar n.º 63/1990. A regulamentação da DECLAN-IPM encontra-se no anexo X da parte II da Resolução n.º 720/14, e as entregas de cada exercício são disciplinadas por Portarias SUCIEF. Em relação à entrega da DECLAN-IPM 2020, ano base 2019, foi publicada a Portaria SUCIEF n.º 75/2020.

Do manual de orientações de preenchimento da DECLAN-IPM destacamos a previsão de preenchimento do quadro de AJUSTES ao valor adicionado referente às importações destinadas à industrialização e à comercialização, conforme item 13 da tabela de ajustes:

Item 13 - Importação para industrialização ou comercialização: O valor que se constituir em informação de ajuste relativo à operação com importação de mercadorias destinadas à industrialização e/ou à comercialização será considerado como parcela a ser acrescida ao valor adicionado total de cada declaração. Este ajuste é considerado no cálculo do VA em cumprimento à decisão judicial proferida nos autos do Mandado de Segurança n.º 2002.004.01451.

Do acima exposto podemos concluir que o valor das importações destinadas à industrialização deverá ser somado ao valor adicionado apurado pelo contribuinte declarante. Desse modo, aumentará o IPM do município de localização do importador. Acrescentamos a informação que a decisão judicial acima mencionada foi concedida à prefeitura de Angra dos Reis, de acordo com o disposto na Resolução SER n.º 026/2003.

Do mesmo manual temos também a observação n.º 4 relativa ao quadro de ajustes, mencionada pela consulente na sua petição:

4) Na hipótese de pessoa jurídica efetuar saídas de mercadorias por estabelecimento diverso daquele no qual as transações comerciais são realizadas, excluídas as transações comerciais não presenciais, o valor adicionado deverá ser computado em favor do Município onde ocorreu a transação comercial, desde que ambos os estabelecimentos estejam localizados no mesmo Estado ou no Distrito Federal, nos termos do § 1º-A do artigo 3º da Lei Complementar federal n.º 63/1990,

incluído pela Lei Complementar nº 157/2016. Desta forma, devem ser ajustados os valores relativos a operações de remessa simbólica de entrada e de saída.

Em relação a este argumento utilizado pela consulente, entendemos que se trata de situação distinta de uma importação, não se aplicando ao caso concreto apresentado.

Ainda do manual de preenchimento da DECLAN-IPM trazemos a obrigatoriedade de preenchimento do quadro de distribuição do valor adicionado por município, por contribuintes que exerçam determinadas atividades e/ou pratiquem determinadas operações e prestações, entre eles, aqueles que exerçam a atividade de produção e extração de petróleo e gás, conforme item k:

O quadro “Distribuição do Valor Adicionado por Município” tem por finalidade identificar o valor que servirá para apuração do valor adicionado por município, das seguintes operações e prestações realizadas pelo contribuinte:

a) Fornecimento de água natural canalizada no Estado para consumo final;

b) Aquisições de produtos agropecuários, das atividades extrativas (vegetal e mineral) e da atividade pesqueira, com trânsito acobertado por nota fiscal emitida pelo próprio adquirente e não acompanhados por nota fiscal emitida pelo produtor;

c) Prestação onerosa de serviço de comunicação – casos especiais;

d) Prestação onerosa de serviço de comunicação;

e) Distribuição/Fornecimento de energia elétrica;

f) Geração de energia elétrica em municípios do Estado do RJ;

g) Fornecimento de gás canalizado no Estado do RJ para consumo final;

h) Operações e prestações não escrituradas, denunciadas espontaneamente ou apuradas em ação fiscal;

i) Prestação de serviço de transporte intermunicipal e/ou interestadual;

j) Situação especial de inscrição responsável por revendedor autônomo;

k) Contribuinte autorizado, em processo ou legislação específica, a consolidar valor adicionado de outros estabelecimentos ou locais em sua declaração e, ainda, contribuintes com atividade de extração e produção de petróleo e gás.

O valor adicionado das operações e prestações listadas nos itens “a” a “k” corresponderá:

...

No caso do item "k", ao valor das operações de saídas realizadas, abatendo-se, quando houver, o valor das operações de entradas, considerados os ajustes previstos no quadro "Ajustes do VA", sendo atribuído, se superior a zero, ao município do Estado do Rio de Janeiro de localização do estabelecimento responsável por dispensa de inscrição e/ou por centralização de inscrição. No caso, especificamente, de estabelecimento extrator e produtor das empresas de petróleo e de gás, abrangido pelas regras definidas no Ofício SEF/SGAB 575/2002 (Acordo de Prefeitos), deverá ser efetuado o rateio proporcional do valor adicionado (apurado na forma anteriormente descrita neste item) entre as municipalidades signatárias, conforme percentuais estabelecidos nesse Acordo. Tratando-se de estabelecimento extrator e produtor das empresas de petróleo e de gás, não abrangido pelas regras definidas no citado Ofício, deverá ser efetuado o rateio proporcional entre os municípios confrontantes a cada campo de produção, conforme média aritmética dos percentuais estabelecidos para o anobase em referência na tabela constante no endereço eletrônico da Agência Nacional de Petróleo – ANP.

A indústria do petróleo e combustíveis em geral envolve e movimentam valores significativos, com influência também significativa no IPM e nos *royalties*, o que acarreta disputas administrativas e judiciais, nos âmbitos estadual e federal. A atividade de produção e extração de petróleo foi incluída na obrigatoriedade de preenchimento do quadro de distribuição do valor adicionado por município, justamente por isso, para repartir os valores da produção e extração pelos municípios

confrontantes e adjacentes do campo produtor. Destacamos a previsão de uso de percentuais previstos no documento intitulado Acordo de Prefeitos. A importação de petróleo é diferente de produção e extração de petróleo, mas guarda similaridades, inclusive quanto a disputas administrativas e judiciais.

Em decorrência dessa similaridade, a alínea “d” do inciso I do artigo 30 da Lei n.º 2.657/1996, foi alterada, através da publicação da Lei n.º 7.891/2018, passando a vigorar conforme abaixo, a partir de 07/03/2018:

I - local da operação:

(...)

d - quanto à mercadoria ou bem importados do exterior:

d.1 - o do estabelecimento, necessariamente nesta ordem:

d.1.1 – onde ocorrer a entrada física do bem no estado:

d.1.2 – destinatário da mercadoria ou bem, quando a importação for promovida por outro estabelecimento, ainda que situado em outra unidade da Federação, da mesma titularidade daquele ou que com ele mantenha relação de interdependência;

d.1.3 – destinatário da mercadoria ou bem, quando a importação, promovida por outro estabelecimento, ainda que situado em outra unidade da Federação, esteja previamente vinculada ao objetivo de destiná-lo àquele;

d.1.4 – do domicílio do adquirente, quando não estabelecido.

Reproduzimos abaixo a justificativa do parlamentar responsável pelo Projeto de Lei n.º 3.531/2017, origem da lei que trouxe a nova redação:

A proposta tem por objetivo alterar a definição do local da operação para cobrança do ICMS, estabelecendo uma regra de prioridade para definição quanto aos bens e mercadorias importados do exterior. Pelo projeto, será considerado o local da operação na importação, preferencialmente, o local da entrada do bem em território nacional. A alteração é de extrema importância para

os municípios responsáveis pela manutenção e disponibilização de estrutura física necessária ao recebimento de mercadorias do exterior. A fim de resguardar o repasse da parcela constitucional reservada aos municípios, peço aos meus pares, o apoio à presente proposta.

Podemos concluir que a alteração da legislação, promovendo um concurso de ordem para definição do local da operação de importação, foi elaborada com intuito de preservar os municípios responsáveis pela entrada física das mercadorias. Consideramos que a consulente não observou a nova determinação, ao promover suas importações de petróleo bruto diretamente pelo estabelecimento industrializador, desconsiderando o do município da entrada física no estado, a partir de maio de 2018. Em se tratando de petróleo bruto é crível se imaginar a necessidade de instalações especiais para desembarque e armazenagem da mercadoria no momento da entrada física no estado ou país. Pelo relatado as operações continuam a se dar da mesma forma que anteriormente a maio de 2018, entrando, fisicamente, por Angra dos Reis, armazenadas também no município, para depois serem transferidas para Duque de Caxias. Não procede o argumento de que atendeu a determinação da alínea “d” do inciso I do artigo 30 da Lei 2.657/1996, ao atribuir ao destinatário da mercadoria a condição de importador, pois afrontou o concurso de ordem, que prevê essa atribuição, preferencialmente, ao estabelecimento da entrada física.

Temos ainda que a DECLAN-IPM deve refletir, necessariamente, a documentação fiscal emitida e recebida. Ou seja, o valor adicionado deve ser calculado, observando-se, rigorosamente, o montante das entradas e saídas, apurado com base nos documentos fiscais emitidos e recebidos pelo declarante. Consequentemente, não há o que se falar em retificação das DECLAN-IPM apresentadas, uma vez que, segundo o relatado, foram apuradas de acordo com os documentos fiscais emitidos e recebidos pelos respectivos estabelecimentos.

Entendemos que a consulente deve adequar seu procedimento de importação de petróleo bruto, de modo a atender a determinação contida na alínea “d” do inciso I do artigo 30, mais especificamente no item d.1.1, promovendo-a através do município da entrada física. Essa adequação, entretanto, só produzirá efeitos na DECLAN-IPM do exercício seguinte, apuradas conforme a emissão das NF-e de entrada das importações do exercício em curso.

Quanto ao argumento utilizado relativo ao julgamento do ARE 665134 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, cujo acórdão reproduzimos abaixo, entendemos que não se aplica ao caso. O resultado do julgamento foi pela possibilidade de afastamento do entendimento de que o local da operação de importação é **apenas e necessariamente** (grifo nosso) o da entrada física.

Observamos que nossa legislação, na própria alínea “d” do inciso I do artigo 30 da Lei n.º 2.657/1996 já contempla outras possibilidades de definição do local da operação de importação, apenas determinando um concurso de ordem entre elas. Temos também que o ARE cita circulação ficta e operação documental ou simbólica, que também não se enquadram na situação concreta.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária virtual de 17 a 24 de abril de 2020, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, apreciando o tema 520 da repercussão geral, em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Em seguida, foi fixada a seguinte tese: “O sujeito ativo da obrigação tributária de ICMS incidente sobre mercadoria importada é o Estado-membro no qual está domiciliado ou estabelecido o destinatário legal da operação que deu causa à circulação da mercadoria, com a transferência de domínio”. Por fim, foi utilizada a técnica de declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, ao art. 11, I, “d”, da Lei Complementar federal 87/96, para fins de afastar o entendimento de que o local da operação ou da prestação, para os efeitos da cobrança do imposto e definição do estabelecimento responsável pelo tributo, é apenas e necessariamente o da entrada física de importado, tendo em conta a legalidade de circulação ficta de mercadoria emanada de uma operação documental ou simbólica, desde que haja efetivo negócio jurídico.

RESPOSTA

Quanto ao questionamento “a)” respondemos que não. Não deve ser retificada a DECLAN-IPM, cujos valores foram apurados conforme os documentos fiscais emitidos e recebidos pelo declarante.

Questionamento “b)” – PREJUDICADO.

Quanto ao questionamento “c)” respondemos que não. Não devem ser retificadas as DECLAN-IPM, cujos valores foram apurados conforme os documentos fiscais emitidos e recebidos pelos respectivos declarantes. Entretanto, entendemos que a consulente deve adequar seu procedimento de importação de petróleo bruto no sentido de atender o disposto na alínea “d” do inciso I do artigo 30 da Lei n.º 2.657/1996, na respectiva ordem ali determinada.

Fique a consulente ciente de que esta consulta perderá automaticamente a sua eficácia normativa em caso de mudança de entendimento por

parte da Administração Tributária ou seja editada norma superveniente dispondo de forma contrária.

Rio de Janeiro, 17/08/20.