

## **NOTA DE POSICIONAMENTO SOBRE A PRORROGAÇÃO DE BENEFÍCIOS REGIONAIS AO SETOR AUTOMOTIVO NA REFORMA TRIBUTÁRIA**

Brasília, 3 de agosto de 2023.

V. Exa. Senador/a,

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 45/2019 propõe uma Reforma Tributária cujos princípios básicos são a **simplificação da tributação sobre o consumo no Brasil** e a adoção de mecanismos para tornar o sistema **mais transparente e eficiente**, garantindo uma política tributária que assegure a **competitividade e o desenvolvimento econômico do país**. Em razão deste louvável propósito, **é urgente que se impeça a perpetuação do quadro de desequilíbrios que hoje marca a política de incentivos regionais ao setor automotivo**, instituído pelas Leis 9.440/1997 e 9.826/1999. Nessa carta, esperamos demonstrar a importância de dar um basta nessa insegurança jurídica que **ameaça a isonomia na Reforma Tributária**.

As Políticas Automotivas de Desenvolvimento Nacional referidas nestas leis foram instituídas no final da década de 90 com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da indústria automotiva no país. Foram criados três regimes. Um regime nacional (Lei 9.449/1997), que se mostrou muito eficiente e atraiu novas montadoras ao Brasil e representou cerca de US\$ 19,6 bilhões em investimentos e criou milhares de empregos, e dois regimes regionais, que visavam o estímulo à instalação desta indústria nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas não tiveram resultados semelhantes ao primeiro.

Os benefícios foram criados para o desenvolvimento e fomento **temporário** da indústria para que, após esse estímulo inicial, a atividade econômica pudesse se manter de forma independente. Contudo, isso não se concretizou no caso dos benefícios analisados, a vigência se encerraria em 2010, mas foi prorrogada para 2020, em seguida para 2025 e agora, **no bojo da Reforma Tributária que busca solucionar os desequilíbrios na competitividade nacional e internacional, novamente há a tentativa de prorrogar um benefício que promove uma assimetria bilionária no setor**.

Atualmente, os dois regimes tributários vigentes preveem benefícios fiscais no âmbito do IPI. O benefício previsto nos arts. 1º a 4º da Lei 9.826/1999 trata-se de **um crédito presumido no valor de 32% do IPI cobrado nas saídas dos estabelecimentos industriais** e o previsto no art. 11-C da Lei 9.440/1997 trata-se de **um crédito presumido no valor do PIS e da Cofins sobre o valor das vendas das**

**empresas**, atualmente em 11,6%. Apesar de muito benéfico, o regime atingiu apenas as poucas empresas que já estavam alocadas nas regiões beneficiadas ou que se instalaram posteriormente a partir de incorporações das empresas beneficiárias. Como agravante, em nenhuma das prorrogações do benefício foi apresentada a oportunidade de novas empresas se habilitarem ao regime, reforçando a individualização do benefício. Nesse movimento, **um incentivo que seria setorial para três regiões nacionais, alcançou poucas empresas e municípios.**

O insucesso da política foi atestado pelo Tribunal de Contas da União, em auditoria publicada em 2023. Segundo o relatório publicado pelo órgão de controle, **desde 2010, a política já custou R\$ 51,02 bilhões aos cofres públicos federais, representando um custo de R\$ 5 bilhões ao ano.** Por outro lado, o governo não possui indicativo qualquer sobre o efeito concreto deste benefício à sociedade. Como o trecho a seguir, preocupantemente, revela:

*“(...) o governo federal não tem como responder, objetivamente, por exemplo, se as PADR estão melhorando (ou não) a competitividade econômica destas regiões; se as políticas induzem (ou não) à formação de capital para sustentar no tempo um desenvolvimento socioeconômico dos territórios; ou se favorecem (ou não) determinados players da indústria automotiva, comprometendo a promoção da competitividade real do segmento.”* ((Relatório TCU 007.210/2022-1., p. 62)., p. 62).

Pelo contrário, a análise do TCU indica **que o propósito de desenvolvimento regional não se concretizou**, uma vez que as empresas não investiram em aglomeração industrial, **os resultados da política não alcançam poucos quilômetros além da extensão das fábricas beneficiárias, dado que a aquisição de insumos continuou concentrada nas regiões Sul e Sudeste.**

Porém, a complexidade deste regime não se encerra aí. A elevação das alíquotas do PIS e da Cofins ao longo do tempo alargou de tal maneira o benefício do IPI associado que **há um excedente de crédito presumido às empresas beneficiárias.** Diante disso, em 2022, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) autorizou o ressarcimento em dinheiro deste crédito presumido a esses contribuintes ou a compensação nos débitos de qualquer tributo administrado pela Receita Federal, inclusive nas demais regiões do Brasil, independentemente do local de sua geração.

Ora, observa-se, que se trata de **um benefício setorial para desenvolver o Norte, Nordeste e Centro-Oeste que, na realidade, hoje contempla de fato uma montadora, aquece majoritariamente a atividade econômica do Sul e do**

**Sudeste e**, segundo entende o STJ, **dispõe de créditos para não recolher tributos em todo o país.**

Adicionalmente, recorda-se que os beneficiários deste regime deveriam realizar em contrapartida investimentos em pesquisa e inovação para desenvolvimento sobretudo de engenharia automotiva e caberia ao Ministério de Ciência e Tecnologia e, posteriormente, ao MDIC, a gestão dessa comprovação. No entanto, também salienta a análise do TCU, que **a legislação em momento algum estabeleceu mecanismos de transparência e supervisão para que os órgãos responsáveis fizessem um acompanhamento devido dos resultados da política.** Portanto, não há garantia ao Poder Público de que os beneficiários não empreguem os mesmos investimentos em tecnologia como contrapartida em todos os incentivos recebidos, ao invés da devida diversificação que poderia, de fato, fomentar a engenharia automotiva.

Nesse sentido, é inegável que **essas políticas regionais não alcançaram seu objetivo de descentralizar a indústria automotiva no país, mas promoveram elevada renúncia fiscal sob o propósito de geração de poucos empregos**, sem significativa promoção de desenvolvimento regional. A questão dos empregos gerados merece especial atenção.

Observado o caso da instalação da fábrica da FCA em Goiana (PE), foram gerados apenas 11.258 empregos, em um impacto que se restringe a 3,25% sobre a população de cerca de 350 mil habitantes face aos 5,7 milhões de habitantes não alcançados pela política. Considerando que a empresa recebe um benefício equivalente a R\$ 388 milhões por mês, **o custo mensal de cada emprego é de R\$ 34,4 mil** - um custo alarmante frente aos valores de diversos programas sociais individualizados, como **o Benefício de Prestação Continuada, de R\$ 1.212,00, representando 28 beneficiários para cada vaga gerada nesta política, ou mais de 50 beneficiários do Bolsa Família.** Essa realidade precisa mudar!

Por todo o grave cenário aqui exposto, após o alerta emitido pelo TCU e pela Instituição Fiscal Independente (IFI), **cabe urgentemente ao Senado Federal evitar que a Reforma Tributária seja utilizada como um instrumento para prorrogar até 2032 esse benefício**, sobretudo sem efetuar qualquer ajuste em seu formato. O artigo 19, incluso no texto-base aprovado para a PEC 45/2019 e, posteriormente, suprimido pelo Destaque nº 27, visa preservar esse estado de desequilíbrio até 2032, o que significa uma prorrogação de sete anos do benefício. **Ainda que se proponha uma desgravação de 20% ao ano inicia em 2029, o**

**impacto será nocivo aos cofres públicos, representando cerca de R\$ 25 bilhões em renúncia fiscal**, sem qualquer indicativo de resultado econômico.

A decisão por inserir tal dispositivo novamente na redação da Reforma Tributária significará, sobretudo para os Estados, representados nesta Casa Legislativa, a perda de R\$ 1,075 bilhão ao ano em recursos ao Fundo de Participação dos Estados. Segundo dados do TCU, entre os anos de 2021 e 2025, o benefício representou a perda de **R\$ 357 milhões para o Estado do Ceará, por exemplo, (adaptar para o estado do Senador)**.

No texto da Reforma Tributária, está proposto o Fundo de Desenvolvimento Regional com um aporte de R\$ 40 bilhões ao ano para todos os estados. Caso este benefício seja prorrogado, **apenas um CNPJ receberá o equivalente a 13% desse valor, que poderia ser utilizado com aplicações de fomento econômico com indicadores precisos e gestão mais transparente** do que a percebida nos benefícios que pleiteiam a prorrogação. A prorrogação deste benefício também significa endossar um gasto público que poderia ser aplicado para construir 1.600 creches, contratação de 8.900 ambulâncias e a instalação de 3 novas plantas industriais por ano, o que não se concretizou em nenhuma das regiões em um beneficiário se instalou.

Para evitar a perpetuação desta prática, mas reconhecendo que há espaço para a instalação de novos empreendimentos que efetividade alcancem o objetivo desta política, defendemos a extinção dos incentivos estabelecidos pelo Art. 11-C da Lei 9.440, de 14 de março de 1997, e pelos Art. 1º a 4 da Lei 9.826, de 23 de agosto de 1999, para os atuais grupos empresários beneficiários. Para o futuro desta política de incentivo, há duas alternativas que permitem a continuidade do fomento da indústria automotiva nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

(i). Destinação de aporte no Fundo de Desenvolvimento Regional para unidades federativas que garantirem a implementação ou a reativação de projetos para produção de veículos:

**REDAÇÃO PROPOSTA:** *“Será aportado no FDR (Fundo de Desenvolvimento Regional) recursos específicos destinados a Unidade Federada que garantir a implementação ou reativação de projetos industriais em novas tecnologias de propulsão elétrica para produção de veículos mais sustentáveis em novas unidades industriais do setor automotivo nas regiões Norte e Nordeste.*

*“O teto desse orçamento específico deve ser o valor entre a média do gasto tributário entre os anos de 2020 e 2025 tratado no Art. 11-C da Lei 9.440, de 14*

*de março de 1997, válida somente até o ano de 2025, esse valor será incorporado como adicional ao Fundo de Desenvolvimento Regional.”*

(ii). A autorização para a utilização desses incentivos até 31 de dezembro de 2032 para novos grupos empresariais que reiniciem a produção de unidade industrial já contempladas por esse benefício e que não tiveram produção em 2022:

**REDAÇÃO PROPOSTA:** *Art. Ficam extintos em 31 de dezembro de 2025 os incentivos estabelecidos pelo Art. 11-C da Lei 9.440, de 14 de março de 1997, e pelos Art. 1º a 4 da Lei 9.826, de 23 de agosto de 1999, para os atuais grupos empresários beneficiários.*

*§1º O incentivo fiscal de que trata este artigo poderá ser utilizado até 31 de dezembro de 2032, vedada sua majoração, o qual será reduzido à razão de 20% ao ano de 2029 a 2032, apenas por novos grupos empresariais que reiniciem a produção de unidade industrial utilizada em projetos já contemplados por esse benefício e que não tiveram produção em 2022.*

*§2º Os recursos excedentes entre a média do gasto tributário entre os anos de 2020 e 2025 e o utilizado na situação estabelecida pelo §1º deste artigo será incorporado como adicional ao fundo de desenvolvimento regional.*

Ambas as propostas implicam na extinção dos incentivos em 2025 para os grupos empresariais que contaram com o auxílio por décadas e gozam de R\$ 5 bilhões ao ano em créditos presumidos, mas permitem que novos empreendimentos que impliquem na continuidade de atividades ou na produção de novas tecnologias tenham a oportunidade de atender aos objetivos desta política.

Portanto, **o objetivo destas alternativas não é prejudicar novos grupos empresariais que desejam se instalar na região e efetivamente promover o fomento à indústria automotiva local.** Iniciativas de instalação de fábricas no Nordeste devem ser celebradas e estimuladas. No entanto, esse movimento deve vir acompanhando de correções para impedir que uma mesma montadora continue se beneficiando, sem gerar impactos econômicos significativos, por novos sete anos. Prorrogar esses incentivos aos grupos empresariais que perpetuam a ineficiência da política é um erro!

Importa dizer que o pleito de reformar essa política de incentivos deve ser compreendido como setorial, regional e social. Em um primeiro sentido, a busca pela correção dos desequilíbrios que as Lei 9.440/1997 e Lei 9.826/1999 vem produzindo no país é de interesse **setorial**, uma vez que esse benefício é atribuído erroneamente a um estímulo ao setor automotivo, mas implica em um violação à livre concorrência,

pois beneficia de fato apenas uma montadora, que reverte seus ganhos em lucro exportado para a matriz no exterior, e exclui a maioria das participantes deste mercado.

É um pleito de importância **regional** pois visa denunciar uma prática que supostamente repararia antigas desigualdades econômicas entre as regiões brasileiras, mas apenas assevera esse problema, perpetuando a dinâmica de aquecimento da economia do Sul e do Sudeste pela aquisição de insumos enquanto um recorte muito limitado de municípios vê os resultados positivos deste incentivo tributário.

E, por fim, é positivo a toda a **sociedade**, porque permite que a indústria automobilística solucione uma histórica distorção que impacta nos preços dos automóveis e se financia com os impostos da população, sem incorrer em acessibilidade no preço final da mercadoria.

Essa política que nasceu com propósitos tão importantes para o país se tornou **um auxílio financeiro mensal a uma empresa que não o necessita**, tanto que excede em créditos e os converte em lucros ao exterior. Considerando que, além dos incentivos analisados, a mesma beneficiária goza de benefícios do ICMS, a comercialização de um veículo no valor de R\$ 315 mil contribui com R\$ 6 mil de imposto, sob a incidência de apenas 2% do ICMS, dado que o IPI e o PIS e a Cofins são afastados pelos créditos dessa política. Enquanto isso, as outras empresas do mercado pagam essa conta, recolhendo mais de R\$ 72 mil por um carro no mesmo calor - **11,5 vezes o imposto pago pela empresa beneficiada**. Nesse sentido, a população é punida duas vezes, com a falta de recolhimento desses impostos e com a não redução dos preços.

A Reforma Tributária não deve ser utilizada para perpetuar uma assimetria bilionária que fere a isonomia do mercado automobilístico há vinte anos. Portanto, para preservar os objetivos que fundamentam a Reforma Tributária brasileira, nessa carta convidamos todos os V.Exas. Senadores e Senadoras, a rejeitarem as iniciativas de reinserção do art. 19 no texto da PEC 45/2019 e de prorrogação do Art. 11-C da Lei 9.440, de 14 de março de 1997, e dos Art. 1º a 4 da Lei 9.826, de 23 de agosto de 1999, até 2032 para os atuais grupos empresariais beneficiários.