



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado



**POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS
PARA O DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: UMA CRÍTICA À MP 512**

Ricardo Nunes de Miranda
Cláudio Borges dos Santos

Textos para Discussão

87

Fevereiro/2011

SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor Geral

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Centro de Estudos da
Consultoria do Senado

Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2007, o Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal tem por objetivo aprofundar o entendimento de temas relevantes para a ação parlamentar.

CENTRO DE ESTUDOS

Fernando B. Meneguim – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

conlegestudos@senado.gov.br

URL: <http://www.senado.gov.br/conleg/centroaltosestudos1.html>

ISSN 1983-0645

POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA CRÍTICA À MP 512

*Ricardo Nunes de Miranda*¹

*Cláudio Borges dos Santos*²

1 INTRODUÇÃO

Desde 1997 está em execução programa de incentivos fiscais à indústria automobilística nas regiões menos desenvolvidas do País. Considerado exitoso pela mídia em geral e pelo governo federal, esse programa teve sequência recentemente com a edição da Medida Provisória (MPV) nº 512, de 2011. O estudo a seguir apresentado, feito com base nessa Medida Provisória, procura analisar os métodos usados e os custos envolvidos, como forma de contribuir para a discussão do importante tema do desenvolvimento regional.

Ao final, a crítica que se faz diz respeito ao alto custo do incentivo e à forma um tanto açodada com que nos parece ter sido feito.

A nosso ver, a eventual aprovação pelo Congresso Nacional da MPV, tal como editada pelo Poder Executivo, significará a perda de uma oportunidade para rever e aprimorar a sistemática de incentivos fiscais com base na experiência acumulada, o que poderia, certamente, significar um maior impacto para a economia regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com melhoria mais acentuada das condições de emprego, renda e bem-estar de sua população.

¹ Consultor Legislativo do Senado na área de Desenvolvimento Regional.

² Consultor Legislativo do Senado na área de Direito Tributário.

2 A MPV Nº 512, DE 2010

Aparentemente simples, a Medida Provisória (MPV) nº 512, de 2010, tem por objetivo modificar a Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, para prorrogar até 2020 incentivos fiscais com base na concessão de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), como ressarcimento da contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), no montante do valor das contribuições devidas, em cada mês, decorrente das vendas no mercado interno.

O valor do crédito presumido será multiplicado por dois no primeiro ano de fruição do benefício, por 1,9 no segundo, por 1,8 no terceiro, por 1,7 no quarto e por 1,5 no último ano de vigência do benefício. O benefício vigorará até 31 de dezembro de 2020, independente de ter ou não se encerrado o prazo para sua fruição.

É vedada a acumulação de aproveitamento desse crédito presumido com outro anteriormente previsto no art. 11-A da mesma lei, introduzido pela MPV nº 471, de 2009, convertida, posteriormente, na Lei nº 12.218, de 20 de janeiro de 2010.

O benefício, no entanto, somente será válido se a empresa realizar *investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica na região, inclusive na área de engenharia automotiva, correspondentes a, no mínimo, dez por cento do valor do crédito presumido apurado* (§ 4º do art. 11-B).

Além disso, a MPV promoveu a flexibilização, por breve intervalo de tempo, dos condicionamentos inicialmente estabelecidos pela Lei nº 11.434, de 28 de dezembro de 2006, em relação à vedação de alteração de benefício inicialmente concedido para a produção de veículos (produtos referidos nas alíneas *a* a *e* do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.440, de 1997), para a produção de partes, peças e componentes (referidos nas alíneas *f* a *h*), e vice-versa. Isso, que parece apenas um pequeno detalhe, tem sérias repercussões, conforme se verá mais adiante.

As empresas beneficiadas são as localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que preencham os requisitos da Lei nº 9.440, de 1997 (§ 1º do art. 1º), e que tenham se habilitado até 31 de maio de 1997, exceto para os empreendimentos dedicados à fabricação de partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos – acabados e semi-acabados – e pneumáticos, cujo prazo se estendeu até 31 de março de 1998.

Segundo a MPV 512/2010, as empresas assim habilitadas poderão apresentar até 29 de dezembro de 2010 os projetos que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes, como condição para usufruir dos incentivos de que trata a proposição.

3 ANÁLISE

A Exposição de Motivos nº 175 – MF/MCT/MDIC, apresentada ao Presidente da República para justificar a edição da MPV nº 512, de 2010, apresenta os seguintes argumentos:

5. Mesmo com os avanços mencionados, observa-se ainda um distanciamento considerável nos indicadores econômicos das regiões mencionadas. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conjuntamente detêm 42,78% da população brasileira, mas respondem por apenas 26,9% de participação no Produto Interno Bruto do Brasil (PIB), a preços correntes, em 2006, segundo dados do IBGE. Todos os estados dessas regiões, exceto o Distrito Federal por sua estrutura econômica diferenciada, ostentam um PIB *per capita* inferior ao dado nacional.

6. A indústria automotiva brasileira, por sua vez, passa por um momento peculiar. Se, por um lado, a produção, o emprego e as exportações crescem, por outro lado, as importações crescem mais ainda. Como resultado, o setor, que se mostrava superavitário no comércio internacional até 2008, apresentou déficit de US\$ 3,7 bilhões de dólares em 2009. As estimativas apontam um déficit superior a US\$ 5 bilhões de dólares em 2010, considerando-se todos os ramos da indústria, inclusive o de autopeças.

7. Neste contexto, a proposta de Medida Provisória visa combinar incentivos para o aumento da produção nacional com o reforço das políticas de desenvolvimento regional, com base no que dispõe a própria Constituição Federal.

A relevância da Medida Provisória seria justificada pela necessidade de prorrogação desses benefícios fiscais em razão do *distanciamento considerável nos indicadores econômicos* das regiões beneficiadas em relação às regiões Sul e Sudeste.

Apesar de a vigência da Proposição somente se iniciar a partir de 1º de janeiro de 2011, a Exposição de Motivos (EM) explica que a Medida Provisória atenderia o requisito constitucional da urgência, com base no seguinte argumento:

14. A proposta é urgente e relevante, pois a deterioração da balança comercial deste setor enseja a tomada de medidas tempestivas. Além disso, a redução das desigualdades regionais é tema central na política de desenvolvimento econômico do país e a crescente competição internacional por investimentos pode dificultar as pretensões nacionais nesse campo.

Existiria, portanto, urgência, na análise do governo federal.

No entanto, ao avaliar o impacto fiscal, os Ministros signatários da Exposição de Motivos afirmam:

o tempo necessário para efetivação de investimentos produtivos novos na indústria automotiva não é inferior a 3 (três) anos, este impacto [fiscal] somente será sentido a partir de 2014. Portanto, em relação ao art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe esclarecer que não haverá repercussões fiscais em 2011 a 2013.

Ainda em relação ao impacto fiscal, a Exposição de Motivos se limita a repetir a mesma justificativa feita com relação a outras medidas provisórias: *a renúncia fiscal será considerada na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, de forma a não afetar as metas de resultados fiscais, previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para os referidos anos.*

A renúncia fiscal, segundo estimativas constantes da referida EM, será de, aproximadamente, R\$ 4,534 bilhões no período de cinco anos de operações, com início previsto para 2014. O cálculo desse montante de renúncia foi feito com base na produção de 100 mil unidades por ano, com valor médio de R\$ 40 mil.

Entretanto, essa estimativa de renúncia fiscal difere de declarações de dirigente da Fiat, a seguir reproduzidas, constantes de reportagem do jornal *Valor Econômico*, de 12 de janeiro de 2011, com o título *Fiat vai fazer subcompacto em PE* e subtítulo *Veículos: Nova linha de montagem da italiana irá fabricar até 400 mil automóveis por ano*. Do texto da mencionada reportagem foram extraídos os seguintes trechos:

Embora mantenha o mistério acerca do modelo que será produzido em sua segunda fábrica no Brasil, a ser erguida em Pernambuco, o presidente do grupo Fiat, Sergio Marchionne, disse ontem, em visita ao Salão do Automóvel de Detroit, que da nova unidade sairão, inicialmente, veículos de plataforma pequena, os chamados subcompactos, e menores do que o Uno, um campeão de vendas da

marca no país e segundo carro mais vendido no mercado brasileiro. Conforme o executivo, trata-se de uma plataforma que ainda será desenvolvida pela montadora. *Potencialmente, devemos começar com um veículo pequeno*, afirmou.

Além de avançar sobre o modelo que será produzido na fábrica pernambucana, o executivo contou que o projeto prevê capacidade de produção inicial de 200 mil veículos por ano, com possibilidade de expansão para até 400 mil unidades anuais. Essa segunda etapa de ampliação dependerá das vendas do carro ao exterior. *Vai depender das exportações que conseguir e hoje o Brasil é um país difícil para a exportação*, ponderou o executivo.

A nova fábrica da Fiat, que em 2010 garantiu mais uma vez a liderança em vendas no país, terá investimentos de R\$ 3 bilhões, parte de um pacote de R\$ 10 bilhões anunciado pela montadora para ampliar presença no Brasil. Atualmente, a italiana tem apenas uma fábrica em território brasileiro, em Betim (MG), onde será adicionada capacidade de produção de 150 mil veículos por ano, para 950 mil unidades anuais.

A instalação da montadora no Nordeste foi condicionada a incentivos federais, em movimento similar ao da Ford quando do investimento na fábrica de Camaçari (BA). Poucos dias antes do anúncio da montadora, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto 7.389/2010, que prevê que empresas do setor automotivo instaladas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país e apuram IR pelo regime do lucro presumido poderão utilizar créditos de IPI acumulados para quitar outros tributos federais até dezembro de 2020.

Nota-se que há muita incerteza quanto às estimativas baseadas em 100 mil veículos ao ano, bem como à renúncia de R\$ 4,5 bilhões. Para consolidar esse quadro de incerteza quanto ao valor da renúncia fiscal resultante da MPV 512/2010, basta levar em conta que o projeto da Fiat em análise no MDIC se refere a 200 mil veículos ao ano.

Se só levando em consideração a produção da Fiat já é possível levantar dúvidas sobre as estimativas da renúncia fiscal apresentadas, muito maior incerteza pode haver se for levado em conta que a Ford também apresentou projetos ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Ou seja, as perdas potenciais para os Estados, Distrito Federal, Municípios e Fundos Constitucionais de Financiamento parecem ser significativamente superiores aos valores apontados nessa análise com base nas informações contidas na Exposição de Motivos que acompanha a MPV.

A análise do mérito da MPV 512/2010, feita a seguir, levará em conta esses antecedentes, bem como discutirá o próprio incentivo, sobretudo em relação à utilização do IPI para a concessão de incentivos fiscais pelo Governo Federal.

3.1 Da utilização do IPI para a concessão de incentivos fiscais pelo Governo Federal

A primeira questão de mérito que julgamos importante examinar consiste na fonte dos incentivos e benefícios fiscais para a promoção do desenvolvimento regional eleita pela MPV 512/2010 – a concessão de créditos sobre o IPI.

Desde a sanção da Lei nº 9.826, de 1999, o IPI foi o principal esteio para a concessão dos incentivos por ela patrocinados. A Lei nº 9.440, de 1997, optou por reduzir vários tributos até 31 de dezembro de 1999. No entanto, desde 2001, o único benefício que subsiste, conforme foi exposto, também é relativo ao IPI.

Nessa mesma tendência, a Medida Provisória nº 512, de 2010, também manteve concentrado no IPI o custeio do programa de incentivos ao desenvolvimento regional. O benefício prorrogado pela MPV consiste na concessão de crédito presumido de IPI como um múltiplo do valor das contribuições feitas ao COFINS e ao PIS/Pasep.

Isso significa que a arrecadação dessas contribuições sociais, cujo produto se destina integralmente ao Tesouro Nacional, é preservada, e o custeio da promoção do desenvolvimento regional é compartilhado com os Estados e Municípios, sem que estes possam opinar, pela utilização de recursos do IPI.

O problema subjacente ao uso do IPI reside exatamente no fato de que, embora o tributo seja tecnicamente de competência da União, apenas 52% do total arrecadado lhe pertence de direito. Não custa lembrar que a Constituição Federal emprega a expressão *A União entregará*: no *caput* do art. 159, ou seja, os recursos pertencem a Estados e Municípios.

Assim, a rigor, o governo federal somente poderia conceder incentivos fiscais com base no IPI sobre a parcela de 52% que lhe cabe, pois, do produto da arrecadação do imposto, 48% são pertencentes ao Fundo de Participação dos Estados – FPE (21,5%), ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM (22,5% + 1%) e aos Fundos Constitucionais de Financiamento (3%).

É possível afirmar que o Governo Federal faz uso de recursos que não lhe pertencem ao destinar às três indústrias fabricantes de veículos e componentes automotivos instaladas no Nordeste incentivos fiscais estimados em R\$ 4,5 bilhões.

A rigor, o Governo Federal somente poderia conceder benefícios fiscais no valor de R\$ 2,3 bilhões, que correspondem ao montante equivalente à parcela pertencente à União. A parcela restante de R\$ 2,2 bilhões deveria ser entregue aos Estados, Municípios e Fundos, que dariam a esses recursos o uso que lhes parecesse adequado, já que essa parcela lhes cabe no produto da arrecadação do IPI.

Como a concessão de incentivos fiscais à indústria automobilística é justificada pela necessidade de promoção do desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, cabe considerar o impacto fiscal nessas três regiões em decorrência da isenção do IPI às empresas que, em última análise, beneficiam-se da MPV 512/2010.

Assim, além do custo da isenção fiscal que se espalha por toda a economia nacional, é importante considerar o impacto da isenção do IPI nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente para seus 20 Estados, 2.704 Municípios e três Fundos Constitucionais de Financiamento.

Com base na atual distribuição dos três mencionados Fundos, são destinadas às regiões N, NE e CO as seguintes parcelas: 16,1% do FPE, 10,6% do FPM e 100% dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Somadas, essas parcelas representam 29,7% do produto da arrecadação anual do IPI.

Segundo a estimativa da Exposição de Motivos nº 175/MF/MDIC/MCT, no período de cinco anos, a renúncia de IPI totalizará R\$ 4,534 bilhões. Assim sendo, a se confirmarem as previsões, o benefício representa a retirada de cerca de R\$ 1,347 bilhão do orçamento dos 19 Estados, do Distrito Federal e dos 2.704 Municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos três Fundos Constitucionais de Financiamento, montante que será destinado apenas às empresas beneficiadas pelos incentivos.

Os sete Estados e os 2.856 Municípios das Regiões Sul e Sudeste perdem R\$ 829 milhões, ou o correspondente a 18,3% do produto da arrecadação do IPI.

Em síntese, o uso do IPI para a concessão de incentivos fiscais, nos moldes da MPV 512/2010, acaba por promover uma imensa e decisiva concentração de recursos fiscais ao destinar R\$ 1,347 bilhão, que deveriam ser entregues aos entes federativos localizados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, somados a R\$ 829 milhões, que

deveriam ser entregues aos entes federativos localizados no Sul e no Sudeste, para beneficiar apenas as empresas selecionadas conforme os critérios criados, o que pode suscitar questionamentos quanto à observação do princípio da impessoalidade pela Administração Pública.

No caso específico do Fundo de Participação dos Estados (FPE), os 20 Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (incluindo o DF) detêm 75% da parcela de 21,5% do produto da arrecadação do IPI. Assim, já pertenceria a esses entes federativos a parcela de 16,1% da arrecadação do IPI usado pelo Governo Federal para apoiar as unidades industriais do setor automobilístico localizadas no Ceará, em Pernambuco e na Bahia.

Como todo o processo de decisão ficou a cargo do governo federal e o curto prazo estabelecido na lei limitou o acesso aos incentivos, parece ter faltado ao processo a necessária simetria de condições para acesso e usufruto dos benefícios, bem como a indispensável transparência na definição e aplicação dos critérios de decisão e escolha das empresas beneficiárias. Isso tudo resultou na concentração dos recursos em favor de poucas empresas localizadas em apenas três Estados, em detrimento das restantes unidades da Federação situadas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Da mesma forma, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) são forçados a abrir mão dos 3% do IPI que lhes cabe, deixando de receber R\$ 136 milhões, (equivalentes aos 3% da renúncia fiscal de R\$ 4.534 milhões estimados na Exposição de Motivos da MPV).

Em síntese, o problema apontado acima não existiria caso a fonte de custeio dos incentivos estendidos até o final de 2020 pela MPV nº 512, de 2010, fosse as contribuições ao PIS/PASEP e a Cofins, recursos originalmente destinados ao Tesouro Nacional, não partilhados com os outros entes federativos e que poderiam legitimamente ser destinados às empresas da indústria automobilística situadas no Ceará, em Pernambuco e na Bahia.

Ainda sobre a impropriedade de utilização de recursos do IPI, cabe considerar uma mudança sutil entre a proposta da MPV 471/2009 e a da MPV 512/2010.

Na MPV 471/2009, depois convertida na Lei nº 12.218, de 30 de março de 2010, os incentivos fiscais são calculados com base *no montante do valor das contribuições*

devidas de PIS/Cofins, tal como estabelece o *caput* do art. 11-A acrescido à Lei nº 9.440, de 1997.

Já na MPV 512/2010, o cálculo dos incentivos fiscais é feito com base muito maior, pois *o crédito presumido será equivalente ao resultado da aplicação das alíquotas do art. 1º da Lei nº 10.485, de 3 de julho de 2002, ..., como estabelece o § 2º do art. 11-B, também acrescido à Lei nº 9.440, de 1997.*

Cabe esclarecer que a Lei nº 10.485, de 2002, *dispõe sobre a incidência das contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ..., ou seja, a MPV 512/2010 leva o Governo Federal a conceder incentivos fiscais em valor superior às contribuições devidas pelas empresas beneficiárias, ao desconsiderar créditos fiscais já contabilizados no cálculo da renúncia fiscal a ser usufruída, que tem como base as alíquotas de PIS/Cofins.*

Possivelmente, se os incentivos fiscais fossem concedidos sobre o produto da arrecadação de PIS/Cofins, as autoridades federais seriam mais cautelosas no estabelecimento da base de cálculo da renúncia fiscal a ser usufruída pelas três empresas aquinhoadas pela MPV 512/2010. Por não repercutir tão fortemente sobre a arrecadação da União, o governo federal acaba por ser mais generoso na concessão dos benefícios quando a arrecadação renunciada é proveniente do IPI.

3.2 Do processo de escolha das empresas beneficiárias

Mediante as Leis nº 9.440, de 1997, e nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, o Governo Federal concedeu incentivos fiscais para estimular a descentralização regional da indústria automobilística. Com base nos estímulos criados pela primeira lei, instalaram-se, no Ceará, a montadora Troller e, em Pernambuco, as fábricas de autopeças Moura e TCA. Os estímulos da segunda lei promoveram a instalação da Ford, na Bahia, e da Hyundai e da Mitsubishi, em Goiás.

Aparentemente, o esforço de descentralização regional foi bem sucedido, pois o regime de incentivos fiscais teve como resultado o aumento da participação do setor automobilístico no emprego regional, que passou de praticamente zero antes da criação do regime para mais de 13% em 2009, e da expansão da exportação de veículos por

estas regiões, que alcançou 10% no total das exportações brasileiras de veículos, partindo de praticamente zero.

Como antecedente à edição da MPV 512, a sua Exposição de Motivos apresenta o seguinte:

2. Em dezembro de 2009, foi editada a Medida Provisória nº 471, posteriormente convertida na Lei nº 12.218, de 30 de março de 2010, que prorrogou até 31 de dezembro de 2015 a vigência dos incentivos fiscais para a regionalização da indústria automotiva previstos nas Leis nº 9.440, de 1997, e nº 9.826, de 23 de agosto de 1999. A legislação anterior previa que esta vigência fosse até 31 de dezembro de 2010. Estes incentivos visam direcionar investimentos da indústria automotiva para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

3. A Lei nº 12.218, de 2010, no entanto, não permitiu que novas empresas fossem habilitadas, tampouco que novos projetos fossem apresentados. Desta maneira, a Lei tratou apenas de garantir a continuidade dos projetos já existentes, garantindo assim a geração de emprego e renda naquelas regiões decorrentes de tais projetos. Justificou-se a prorrogação, à época, em virtude dos efeitos benéficos que o programa já teve, particularmente, no que diz respeito ao aumento do emprego, exportações e produção do setor automotivo nas regiões abrangidas.

A leitura dessa argumentação leva o leitor a pensar em mudanças na MPV 512/2010 em relação à marca de todo o processo de promoção da descentralização regional da indústria automobilística. Entretanto, diferentemente do que se poderia supor, ela não promoveu mudanças na linha de ação até então adotada pelo Governo Federal.

Sempre mediante a adoção de medidas provisórias (MPVs nº 1.532-2/1997, nº 1.916/1999, nº 321/2006, nº 471/2009), o Poder Executivo concedeu incentivos fiscais a beneficiários previamente selecionados. Esse procedimento continua a ser empregado com a edição da MPV nº 512/2010.

A situação apresentada e os diversos dispositivos citados da Medida Provisória permitem inferir que a razão de ser da proposição consiste na decisão de instalar em Pernambuco a fábrica da Fiat.

A citada Exposição de Motivos, datada no dia 25 de novembro de 2010, nos itens 8, 9 e 10, assim resume a essência das medidas adotadas, com grifo nosso:

8. O art. 1º da presente minuta propõe, portanto, o acréscimo do Art. 11-B à Lei nº 9.440, de 1997, para permitir, com o § 2º do novo artigo, a reabertura de prazo até 29 de dezembro de 2010 para que as empresas hoje habilitadas ao regime previsto na referida Lei possam apresentar novos projetos de investimento produtivos.

9. As empresas que tiverem projetos aprovados farão jus a crédito presumido de IPI equivalente ao valor apurado da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre o faturamento, multiplicado por um fator que varia de 2,0 a 1,5 entre o primeiro e o quinto ano de fruição do benefício.

10. A fruição desse benefício fica condicionada, além da efetivação dos investimentos produtivos previstos no projeto que venha a ser aprovado, à realização de investimentos em inovação tecnológica correspondentes a 10% do benefício de crédito presumido obtido, conforme enunciado no § 4º do novo Art. 11-B.

Na essência, esses dispositivos repetem o já disposto no art. 11-A, objeto da MPV 471/2009, e só poderiam beneficiar as empresas Ford, na Bahia e no Ceará, e Moura e TCA, em Pernambuco, que são as empresas atualmente habilitadas ao regime vigente de incentivos fiscais.

Havia ainda uma restrição decisiva à implementação do plano de instalar a Fiat em Pernambuco: a vedação à alteração de benefício inicialmente concedido para a produção dos produtos referidos nas alíneas *a* a *e* (montagem de veículos) do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.440, de 1997, para os referidos nas alíneas *f* a *h* (produção de autopeças e equipamentos para veículos como baterias ou acumuladores elétricos), e vice-versa (§ 4º do art. 8º da Lei nº 11.434, de 2006).

Ou seja, a Fiat somente poderia usufruir incentivos fiscais relativos a projetos de montagem de veículos se adquirisse a Ford, detentora deste tipo de incentivo nos termos dos dois mencionados dispositivos: § 1º do art. 1º da Lei nº 9.440, de 1997, e § 4º do art. 8º da Lei nº 11.434, de 2006. Na legislação então vigente, mesmo que a Fiat adquirisse a Moura ou a TCA, não poderia usufruir os incentivos, pois as citadas empresas se habilitaram, originalmente, para a produção de autopeças e de outros itens acessórios e não para a montagem de veículos.

A solução foi encaminhada mediante o § 5º do art. 11-B acrescentado à Lei nº 9.440, de 1997, pelo art. 1º da MPV, que permite a habilitação para alteração do benefício inicialmente concedido, nos seguintes termos:

§ 5º Sem prejuízo do disposto no § 4º do art. 8º da Lei nº 11.434, de 28 de dezembro de 2006, fica permitida, no prazo estabelecido no § 1º, a habilitação para alteração de benefício inicialmente concedido para a produção de produtos referidos nas alíneas *a* a *e* do § 1º do art. 1º da citada Lei, para os referidos nas alíneas *f* a *h*, e vice-versa.

Segundo informações obtidas junto às áreas técnicas do MDIC, a TCA já deu entrada em projetos na área de montagem de automóvel, dentro do prazo estabelecido no citado § 1º do art. 11-B. Assim, com a aquisição da TCA, a Fiat poderá instalar-se em Pernambuco e usufruir os incentivos fiscais nos termos da legislação vigente.

Mas como não haverá prazo hábil para a execução *de projetos que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes*, nos termos do *caput* do art. 11-B, uma facilidade foi especialmente estabelecida: diferentemente do art. 11-A, que estabeleceu prazo fixo para a fruição dos benefícios fiscais, o art. 11-B concede o prazo de cinco anos a partir do início da venda dos produtos constantes dos projetos, dentro do prazo que se inicia na vigência da MPV 512, até 31 de dezembro de 2020.

As empresas Hyundai e Mitsubishi instaladas, respectivamente, em Anápolis e em Catalão, em Goiás, não desfrutam dessa flexibilidade e a fruição de incentivos fiscais se esgotará em 31 de dezembro de 2015, nos termos do art. 2º da Lei nº 12.218, de 2010, que alterou o prazo de vigência do regime criado pela Lei nº 9.826, de 1999, que se aplica apenas às duas mencionadas empresas instaladas no Centro-Oeste.

Antes de encerrar a análise, ressaltamos que, desde seu nascedouro, as práticas utilizadas no regime de incentivos fiscais para a promoção da descentralização regional da indústria automobilística têm pecado pela falta de equidade e transparência.

Em 1997 e em 1999, a implantação de fábricas de automóveis e veículos utilitários nas regiões menos desenvolvidas foi apoiada mediante a edição de medidas provisórias posteriormente convertidas em lei.

O primeiro conjunto de incentivos e benefícios foi estabelecido pela Lei nº 9.440, de 1997, sobre a qual duas observações devem ser feitas:

- a) a norma deixava a definição das condições para o acesso e os prazos de vigência dos benefícios e incentivos fiscais a cargo de regulamento a ser estabelecido pelo Poder Executivo; e

- b) foi concedido um prazo curtíssimo para a habilitação dos empreendimentos para fazer jus às vantagens oferecidas, de apenas 16 dias, já que a habilitação só poderia ser feita até 31 de maio de 1997.

Os dois aspectos mencionados – a ampla faixa de decisão deixada com o Poder Executivo e o curto prazo para habilitação – limitaram muito o impacto dos incentivos no desenvolvimento regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O resultado disso foi que apenas as empresas previamente escolhidas para serem aquinhoadas tiveram a oportunidade para se habilitar aos benefícios e incentivos fiscais, já que, desde 31 de maio de 1997, nenhuma empresa pôde ter nova oportunidade para se candidatar ao desfrute de tais vantagens.

O segundo conjunto de incentivos e benefícios foi estabelecido mediante a Lei nº 9.826, de 1999, e se restringia à concessão de crédito presumido do IPI. Nesse caso, o prazo para a apresentação de projetos para usufruto do crédito presumido do IPI foi um pouco mais generoso, de 23 de agosto a 31 de outubro de 1999, o equivalente a 69 dias.

Tal como já havia acontecido em 1997, o curto prazo para o acesso ao crédito presumido do IPI e a transferência ao Poder Executivo da responsabilidade pela fixação dos requisitos para a apresentação e aprovação dos projetos foram fatores limitantes do impacto desta Lei na promoção do desenvolvimento regional da Amazônia e do Nordeste.

Apenas as empresas selecionadas previamente poderiam atender aos curtos prazos fixados para a apresentação de projetos que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes, como condição para usufruir os incentivos fiscais em benefício da indústria automobilística.

Tal padrão de estabelecimento de prazos extremamente exíguos também se fez presente no caso da proposição em análise. O Decreto nº 7.389, de 25 de novembro de 2010, ao regulamentar a Medida Provisória nº 512, de 2010, estabeleceu no § 2º de seu art. 2º, o seguinte, com grifo nosso:

§ 2º Os projetos [*que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes*] de que trata o *caput*:

I – devem contemplar investimentos produtivos e em pesquisa e desenvolvimento em montante superior a R\$ 2.500.000.000,00 (dois

bilhões e quinhentos milhões de reais) para empresas que produzam ou vierem a produzir os bens de que tratam as alíneas *a a e* do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.440, de 1997;

II – devem contemplar investimentos produtivos e em pesquisa e desenvolvimento em montante superior a R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) que visem à produção dos bens de que tratam as alíneas *f a h* do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.440/97; e

III – deverão ser apresentados até o dia 29 de dezembro de 2010, nos termos estabelecidos em Portaria conjunta dos Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Ciência e Tecnologia e da Fazenda.

O enorme valor dos projetos a serem apresentados em tão curto prazo sugere, mais uma vez, a falta de aderência ao princípio da impessoalidade na Administração Pública.

Outra importante evidência de ter a MPV 512/2010 destinatário determinado está no fato de a Portaria nº 574, de 17.12.2010, ter sido publicada no Diário Oficial da União (Seção 1, página 645) no dia 20 de dezembro, para estabelecer os requisitos a serem cumpridos até o dia 29, último dia para as empresas, já habilitadas desde 1997, apresentarem seus projetos e, assim, fazerem jus aos incentivos fiscais. A mencionada Portaria assim estabelece, com grifo nosso:

Art. 1º Estabelecer os requisitos para apresentação e aprovação dos projetos a que se refere o art. 11-B da Lei nº 9.440, de 1997.

Art. 2º Os projetos deverão ser apresentados mediante correspondência dirigida à Secretaria do Desenvolvimento da Produção – SDP do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior, localizada no Bloco J da Esplanada dos Ministérios, em Brasília, contendo a documentação descrita no art. 4º desta Portaria.

Art. 3º Poderão apresentar projetos, até o dia 29 de dezembro de 2010, as empresas referidas no §1º do art. 1º, habilitadas nos termos do art. 12, ambos da Lei nº 9.440, de 1997.

Em síntese, a MPV 512/2010 e os atos infralegais que disciplinam sua execução não primam pela transparência e pela impessoalidade.

Ademais, trata-se de medidas desconectadas dos Planos Regionais de Desenvolvimento e dos programas de atividades da instância regional, no caso a

Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que acabam por centralizar em Brasília a promoção do desenvolvimento regional, sem a devida participação dos governos estaduais e das entidades regionais de promoção do desenvolvimento.

4 CONCLUSÃO

Ante os argumentos expostos, considera-se que a MPV nº 512, de 2010, constitui mais um exemplo de como o instituto das medidas provisórias pode ser prejudicial às boas práticas republicanas.

Sua edição se fez sem debates, audiências públicas, apresentação de contraditório, transparência quanto aos objetivos e critérios de decisão, sugerindo falta de apego ao princípio da impessoalidade na aplicação dos recursos públicos mediante a concessão de benefícios e incentivos fiscais.

Em síntese, as principais conclusões deste trabalho consistem na constatação de que faltou transparência ao processo de decisão da aplicação de vultosos recursos públicos mediante renúncia fiscal e de que a utilização do IPI para a concessão de incentivos fiscais não é o instrumento mais correto e adequado a ser usado pelo Governo Federal, tendo em vista que as receitas dele provenientes não lhe pertencem integralmente.

Quanto ao impacto da MPV nº 512, de 2010, sobre o desenvolvimento regional, também merecem destaque:

- a) o caráter limitado e restrito do alcance dos estímulos concedidos, cujo custeio será feito com recursos que já pertencem, na proporção de 30%, às três regiões menos desenvolvidas;
- b) a possibilidade de expansão da capacidade regional do Norte, Nordeste e do Centro-Oeste quanto ao desenvolvimento e à inovação tecnológica na área de engenharia automotiva, mediante a aplicação de 10% do valor da concessão do crédito presumido do IPI.

O uso das medidas provisórias tem sido o instrumento preferido pelo Poder Executivo para promover mudanças de políticas com menores custos em termos de processo decisório. Cabe ao Congresso Nacional retomar sua atribuição constitucional

de dispor sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Assim, entendemos que a MPV 512/2010 merece discussão ampla no Congresso Nacional, a fim de que a entrega dos vultosos recursos de que trata seja feita de forma mais transparente e em consonância com as reais necessidades do País.