

PARECER Nº , DE 2010

De PLENÁRIO, sobre a Medida Provisória nº 471, de 20 de novembro de 2009, que *altera as Leis nºs 9.440, de 14 de março de 1997, e 9.826, de 23 de agosto de 1999, que estabelecem incentivos fiscais para o desenvolvimento regional.*

RELATOR-REVISOR: Senador **CÉSAR BORGES**

I – RELATÓRIO

Nos termos do art. 7º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, é submetida à apreciação do Senado Federal a Medida Provisória (MPV) nº 471, de 20 de novembro de 2009.

O diploma em questão contém quatro artigos.

O primeiro acresce o art. 11-A à Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, para incluir, entre os incentivos fiscais voltados ao desenvolvimento regional, a possibilidade de as empresas beneficiadas por aquela Lei (ligadas ao setor automotivo e localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) apurarem 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 vigência do benefício (2011); por 1,9 no segundo (2012); por 1,8 no terceiro (2013); por 1,7 no quarto (2014); e por 1,5 no último ano (2015).

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-A). A comprovação do investimento será feita perante o Ministério da Ciência e Tecnologia (§ 5º do art. 11-A).

O art. 2º da MPV nº 471, de 2009, altera o art. 1º da Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, com a finalidade de estender, até 31 de dezembro de 2015, o benefício ali previsto, válido, até a edição da Medida Provisória, somente até 31 de dezembro de 2010. O incentivo fiscal previsto na citada Lei consiste em crédito presumido do IPI em valor equivalente a 32% do imposto incidente na saída das mercadorias contempladas (veículos automotores para transporte de passageiros e de cargas).

As empresas beneficiadas pela Lei nº 9.826, de 1999, são as localizadas nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Além da dilação de prazo, também foram impostas condições análogas às acima citadas. Deverão as empresas beneficiadas 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. 1º). A comprovação do investimento também será feita perante o Ministério da Ciência e Tecnologia (§ 5º do art. 1º).

O art. 3º da MPV 471, de 2009, estabelece o início de sua vigência para **1º de janeiro de 2011**.

O art. 4º, por sua vez, revoga, também a partir de 1º de janeiro de 2011, os incisos I a III do art. 11 da Lei nº 9.440, de 1997, que contêm benefícios relacionados ao imposto de importação (II) e ao IPI, cuja vigência vai até 31 de dezembro de 2010.

Perante a Comissão Mista, foram apresentadas 40 (quarenta) emendas, todas rejeitadas pela Câmara dos Deputados, no dia 16 de dezembro de 2009, quando a Medida Provisória em tela foi analisada e aprovada, sem alterações, por aquela Casa.

De fato, as emendas apresentadas padecem de problemas que justificam sua rejeição. Uma parte das emendas trata-se de matéria estranha ao que dispõe a Medida Provisória, que na sua ementa restringe-se tão somente à alteração das Leis nºs 9.440, de 14 de março de 1997, e 9.826, de 23 de agosto de 1999, que estabelecem incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, em especial do regime automotivo para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Nesse sentido, também não cabe à extensão dos incentivos fiscais já concedidos no passado por essas Leis a outras regiões, o que também foi objeto de outras emendas. Cabe observar que nesse caso foram levados em consideração os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade dos incentivos com a lacuna de renda e de desenvolvimento social ainda existente entre o Norte, Nordeste e Centro-Oeste e as demais regiões do País.

Desse modo, passo a me concentrar na análise do conteúdo dessa Medida Provisória tendo como norte seus aspectos constitucionais de relevância e urgência, adequação financeira e orçamentária, bem como o mérito da proposição.

II – ANÁLISE

DA RELEVÂNCIA, URGÊNCIA E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A Exposição de Motivos (EM) nº 166 – MF/MCT/MDIC, apresentada ao Presidente da República para justificar a edição da MPV nº 471, de 2009, apresenta os efeitos positivos dos incentivos regionais concedidos à indústria automobilística, que teriam contribuído para estimular a realização de investimentos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com reflexo em seu dinamismo econômico. A prorrogação desses benefícios, por outro lado, seria necessária em razão do “distanciamento considerável nos indicadores econômicos” em relação às regiões Sul e Sudeste. Justificada estaria, pois, a relevância da medida.

Apesar de a vigência da medida somente se iniciar a partir de 1º de janeiro de 2011, a EM considera que a Medida Provisória atenderia o requisito constitucional da urgência, pois garantiria a “segurança jurídica e

a previsibilidade aos planos de investimentos do setor”, cujas decisões serão tomadas já no início de 2010.

Existe, portanto, urgência, apesar de a vigência da MPV iniciar em janeiro de 2011, uma vez que seu objetivo é garantir previsibilidade às empresas que farão os investimentos. É duvidoso que estas invistam caso haja dúvida sobre a vigência dos incentivos de 2011 em diante. Ademais, cumpre ressaltar que o processo de tomada de decisões relativamente a investimentos de tamanho porte é naturalmente longo, devendo se iniciar já no início de 2010, momento em que o marco jurídico-tributário deve estar plenamente definido.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto aos demais aspectos de ordem constitucional, nada há que impeça sua regular tramitação, pois a matéria é de competência da União (contribuições da União, segundo o art. 149 e art. 195, I, *b*, da Constituição Federal); é passível de iniciativa do Presidente da República; e não incorreu em quaisquer das limitações formais e materiais previstas no art. 62 da Constituição. Ademais, seu art. 151, I, autoriza expressamente a concessão de incentivos fiscais para promover “o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País”.

Esclareça-se, ainda, que o estímulo discriminado a certos setores da economia, em vez de a todos, não representa, por si só, ofensa ao princípio constitucional da isonomia. Faz parte do juízo discricionário do legislador (nesse caso, extraordinariamente, do Presidente da República), que pode, mediante estímulos fiscais, fomentar certas atividades, desde que de forma razoável e proporcional.

No caso da MPV nº 471, de 2009, o setor incentivado (automotivo) é essencial para garantir o crescimento sustentado da economia, na medida em que gera empregos bastante qualificados, demanda altos investimentos e tem efeitos positivos sobre vários outros setores de atividade.

Quanto à análise da juridicidade da matéria, verifica-se que ela atende aos requisitos de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade. Não padece, pois, de vício algum dessa

espécie. Em termos gerais, atende aos requisitos de técnica legislativa preconizados pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

DO MÉRITO

No mérito, quanto aos aspectos técnico-jurídicos da medida, pouco há a acrescentar. No caso das alterações propostas na Lei nº 9.826, de 1999, há mera prorrogação, até o final de 2015, de benefício que se encerraria em 2010, acrescida da exigência de que as empresas beneficiadas passem a investir em pesquisa e desenvolvimento.

No caso das alterações feitas na Lei nº 9.440, de 1997, também se trata de prorrogação do benefício por mais cinco anos, mas com sua gradativa redução. A Lei nº 9.440, de 1997, listava, em seu art. 1º, nove benefícios que poderiam ser concedidos às empresas beneficiárias. No entanto, a vigência deles se encerrava em 31 de dezembro de 1999. O art. 11, por sua vez, permitia que, até 31 de dezembro de 2010, outros benefícios fossem concedidos (redução do imposto de importação incidente sobre máquinas, equipamentos, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade; e sobre matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos e pneumáticos; e do IPI sobre matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem), ou que fosse estendida a vigência de cinco dos benefícios originalmente concedidos.

Ocorre que, com base no citado art. 11, somente um incentivo fiscal foi estendido até 2010, por meio do Decreto nº 3.893, de 22 de agosto de 2001. Trata-se da possibilidade de gerar crédito presumido de IPI, tomando como base o montante recolhido a título de PIS/Pasep e da Cofins. E, como foi acima explicitado, é exatamente esse o benefício previsto no art. 11-A da Lei nº 9.440, de 1997, ora incluído pela MPV nº 471, de 2009.

A prorrogação, contudo, não se deu nos mesmos termos que antes. Além de condicionar o benefício ao investimento em pesquisa e desenvolvimento do setor automotivo, incluiu-se gradual redução no multiplicador, como foi mostrado no Relatório, que constitui a primeira parte deste Parecer. Nos moldes vigentes, até o final de 2010 o montante devido a título de PIS/Pasep e Cofins é multiplicado por dois para calcular o crédito presumido de IPI. Esse multiplicador se mantém em 2011, mas vai se reduzindo gradualmente até 1,5 no último ano de vigência.

A redução gradual do multiplicador nos parece medida adequada, que viabilizará uma transição mais suave para o momento em que cessem todos os incentivos, ao mesmo tempo em que reserva parte dos benefícios para investimento em pesquisa e desenvolvimento. Espera-se que os ganhos de eficiência decorrentes desses investimentos compensem, após o período de prorrogação, o fim dos benefícios fiscais.

Ainda quanto ao mérito, cabe ressaltar que a Lei nº 9.440, de 1997, e a Lei nº 9.826, de 1999, estabeleceram as bases para a descentralização da indústria automotiva nacional, incorporando as regiões menos desenvolvidas que, até então, estavam alijadas deste importante setor de nossa economia. Os incentivos fiscais concedidos com o objetivo de promover o desenvolvimento regional permitiram a instalação de diversas indústrias automotivas no Nordeste e no Centro-Oeste.

Cabe, pois, comemorar o êxito dos mecanismos de incentivos fiscais que viabilizaram a produção de veículos Mitsubishi em Catalão e Hyundai em Anápolis, Ford na Bahia e no Ceará, além de importantes fábricas de autopeças e componentes automotivos em Pernambuco. Assim, a Medida Provisória nº 471, de 2009, merece o apoio desta Casa, pois consolida o marco legal que permitiu tão favorável processo de descentralização e favoreceu concretamente a atenuação dos desequilíbrios inter-regionais de desenvolvimento.

III – VOTO

Diante do exposto, atendidos os requisitos constitucionais, manifestamo-nos pela admissibilidade da Medida Provisória nº 471, de 2009, e, no mérito, por sua aprovação, mantendo parecer da Câmara dos Deputados, com a rejeição das emendas apresentadas na Comissão Mista.

Sala das Sessões,

, Relator-Revisor