



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 152, DE 2020-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 40, de 2020, oriundo da Medida Provisória nº 987, de 2020, que “altera a Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, que estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional”.

Relator: Senador **LUIZ DO CARMO**

I – RELATÓRIO

Este Plenário reúne-se para examinar o Projeto de Lei de Conversão nº 40, de 2020, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 987, de 2020, que promove as alterações explicitadas na ementa.

A MPV possui apenas dois artigos. O art. 1º altera o § 1º do art. 11-C da Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, com o objetivo de estender, em dois meses, o prazo final para que empresas habilitadas apresentassem novos projetos de forma a usufruir dos incentivos previstos no referido artigo. A redação original do § 1º do art. 11-C previa que os novos projetos deveriam ser apresentados até 30 de junho de 2020; pela redação da MPV, as empresas ficavam autorizadas a apresentá-los até 31 de agosto de 2020.

O art. 2º determina a entrada em vigor da MPV na data de sua publicação.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 246/2020, em virtude da pandemia, a regulamentação do art. 11-C da Lei nº 9.440, de 1997, prevista para ser publicada no primeiro trimestre de 2020, ainda não havia sido concluída. Nesse contexto, julgou-se necessária a extensão da data limite prevista no § 1º do art. 11-C, com vistas a conferir ao



SF/20536.43479-33



SENADO FEDERAL

Poder Executivo prazo adicional para concluir a regulamentação da Lei e, às empresas, tempo suficiente para apresentar seus projetos.

Foram apresentadas vinte e sete emendas à MPV nº 987, de 2020.

Em 29 de setembro de 2020, a Câmara dos Deputados aprovou relatório do Deputado André de Paula pela adequação orçamentária e financeira, constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória e, no mérito, por sua aprovação com duas alterações.

Foram incorporadas as Emendas nºs 1 e 19, com o objetivo, respectivamente, de: i) estender o prazo limite para que as empresas apresentem seus projetos de investimentos até o dia 31 de outubro de 2020; e ii) igualar o prazo de fruição dos benefícios instituídos pela Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, com os prazos atualmente previstos pela Lei nº 9.440, de 1997, de forma a não prejudicar as indústrias do Centro-Oeste, que aderiram majoritariamente àquele regime.

Adicionalmente, foi proposta medida de compensação da renúncia de receita, de forma a adequar o proposto pela Emenda nº 1 às normas orçamentárias e financeiras. A compensação sugerida ocorrerá por meio da cobrança do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, e Relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF) sobre as operações de crédito realizadas no âmbito do Fundo de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.

As demais emendas foram rejeitadas. Conforme exposto no relatório aprovado pela Câmara dos Deputados, *a proposição tem por objeto apenas e tão somente a prorrogação de prazo para a apresentação de projetos, requisito meramente formal, portanto, considerando mesmo que poderiam ser inclusive consideradas matérias estranhas à Medida Provisória muitos dos temas versados em tais emendas, como, por exemplo, a criação de novos benefícios fiscais.*

Em 6 de outubro de 2020, foram apresentadas 4 novas emendas em plenário. A Emenda nº 28, de autoria do Senador Álvaro Dias, tem por



SF/20536.43479-33



SENADO FEDERAL

objetivo viabilizar a recuperação de créditos tributários referentes ao recolhimento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no âmbito do Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-AUTO. A Emenda nº 29, de autoria da Senadora Rose de Freitas, visa estender o prazo para apresentação de novos projetos pelas empresas de 31 de outubro de 2020 para 31 de dezembro de 2020 e prorrogar o prazo final dos benefícios fiscais de 31 de dezembro de 2025 para 31 de dezembro de 2030. A Emenda nº 30, da Senadora Zenaide Maia, condiciona a concessão do benefício à manutenção de empregos e à realização de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica. Finalmente, a Emenda nº 31, dos Senadores Mara Gabrilli e Major Olímpio, prevê a supressão do art. 2º do PLV nº de 2020, eliminando a prorrogação dos incentivos previstos na Lei nº 9.826, de 1999.

É o relatório.

II – ANÁLISE

II.1. – DA ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADE

No que diz respeito à constitucionalidade do ato normativo em análise, não enxergamos vícios de ordem formal. Primeiramente, a MPV não incorre nas matérias sobre as quais é vedada sua edição (art. 62, § 1º, da Constituição Federal – CF). Além disso, trata de tema (direito tributário) que, conforme o art. 24, inciso I, da Constituição Federal, é de competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Vale notar que a legislação trata de tributos – IPI, PIS/PASEP e COFINS – atribuídos constitucionalmente à União, não infringindo assim competência dos demais entes nessa matéria. O mesmo se aplica às alterações inseridas no bojo do PLV nº 40, de 2020, aprovado na Câmara dos Deputados.

Sob o prisma da constitucionalidade material, tampouco presenciemos quaisquer obstáculos à tramitação da matéria. O disposto na MPV nº 987, de 2020, e no PLV estão em consonância com a redução das desigualdades regionais e sociais, um dos princípios da ordem econômica nacional, conforme previsto no art. 170, inciso VII.





SENADO FEDERAL

Consideramos, ainda, presentes os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, elencados no art. 62 da Constituição Federal, para a edição das medidas provisórias. A relevância da matéria decorre da necessidade de se permitir o acesso das empresas aos benefícios fiscais previstos pela Lei nº 9.440, de 1997. Como reconhece o próprio Poder Executivo na Exposição de Motivos que acompanha a MPV, a regulamentação do disposto no art. 11-C estava prevista para o primeiro trimestre deste ano, não tendo sido realizada por conta da pandemia. Na ausência da regulamentação, as empresas não puderam apresentar os novos projetos de investimento - condição necessária para o acesso ao benefício fiscal. A não prorrogação do prazo originalmente previsto no art. 11-C impediria, portanto, o acesso das empresas ao benefício fiscal previsto em Lei. A urgência é evidente tendo em vista que o prazo original venceu em 30 de junho de 2020, data de promulgação da Medida Provisória.

Quanto à juridicidade, tampouco encontramos impedimentos, uma vez que as medidas foram elaboradas em instrumento adequado (medida provisória) e em boa técnica legislativa. Além disso, inovam o ordenamento jurídico de forma genérica e eficaz.

II.2 – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

No tocante à adequação orçamentária e financeira da MPV, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira do Senado Federal manifestou-se nos seguintes termos na Nota Técnica nº 72, de 2020:

As medidas que instituem renúncias tributárias devem observar o art. 113 da Constituição e o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em suma, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário e financeiro e de providências compensatórias. Tais providências foram dispensadas pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, em relação às matérias relacionadas ao enfrentamento da Covid-19. Tal não parece ser a hipótese da MP 987/2020. De todo modo, caso se entenda que o benefício fiscal já fora instituído em outra oportunidade e que a MP apenas prorrogou um prazo de natureza administrativa, não há de se cogitar da aplicação do art. 113 da Constituição e do art. 14 da LRF



SF/20536.43479-33



SENADO FEDERAL

No que diz respeito à responsabilidade fiscal, em linha com o exposto pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira do Senado Federal, entendemos que, embora a exposição de motivos da Medida Provisória não faça referência ao impacto fiscal da medida, não seriam feridas as exigências contidas na legislação de regência, visto que os gastos tributários referentes ao benefício estão previstos na lei orçamentária anual e que a prorrogação do prazo para possibilitar o seu usufruto decorre de omissão justificada do Poder Público.

Quanto à juridicidade, tampouco encontramos obstáculos, uma vez que as medidas foram elaboradas em instrumento adequado (medida provisória) e em boa técnica legislativa. Além disso, inovam o ordenamento jurídico de forma genérica e eficaz.

II.3. DO MÉRITO

A MPV nº 987, de 2020, é meritória. A Lei nº 9.440, de 1997, prevê uma série de incentivos fiscais para empresas montadoras e fabricantes de veículos automotores e de autopeças instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País. O objetivo é claro: atrair investimentos privados, com vistas a estimular o desenvolvimento socioeconômico dessas regiões e a reduzir as desigualdades regionais.

No tocante ao art. 11-C, o benefício para empresas habilitadas dá-se na forma de crédito presumido do IPI como ressarcimento das contribuições para o PIS/PASEP e COFINS. Para usufruir do benefício, as empresas habilitadas devem submeter projeto com a programação de investimentos que pretendem realizar nos cinco anos seguintes.

Os benefícios fiscais previstos na Lei nº 9.440, de 1997, foram decretados pelo Congresso Nacional e sancionados pela Presidência da República. O mérito da concessão desses benefícios já foi, portanto, devidamente discutido e avaliado. Logo, a discussão suscitada pela MPV nº 987, de 2020, não diz respeito ao mérito desses benefícios, mas ao direito das empresas potencialmente beneficiárias de acessá-los.

Conforme disposto no § 1º do art. 11-C da referida Lei, para ter acesso aos benefícios fiscais, as empresas deveriam, até o dia 30 de junho de



SF/20536.43479-33



SENADO FEDERAL

2020, apresentar novos projetos de investimento, “na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal”. Contudo, essa regulamentação não chegou a ser realizada, o que impediu as empresas de apresentar seus projetos e acessar o benefício.

Não seria justo privar as empresas desses benefícios fiscais por um atraso do Poder Executivo em regulamentar o disposto em Lei. Esse lapso, como visto na seção anterior, foi reconhecido pelo próprio Poder Executivo na Exposição de Motivos que acompanha a MPV. A justificativa dada foi a pandemia, que, de fato, alterou radicalmente as prioridades dos governos federal, estaduais e municipais no primeiro semestre de 2020.

A opção do Poder Executivo por realizar o adiamento por somente sessenta dias, entretanto, provou-se ser insuficiente. Os desdobramentos da pandemia deixam claro que os fundamentos que dificultaram a regulamentação do dispositivo e a apresentação dos projetos – grave crise de saúde pública agravada por uma forte crise econômica – não são fenômenos de curto prazo.

A título ilustrativo, na Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, por meio da qual o Poder Executivo reconhece o impacto da crise da covid-19 na economia como um todo, o Governo Federal solicita que o estado de calamidade seja reconhecido até 31 de dezembro de 2020. É correto, portanto, equiparar e aproximar os demais prazos alterados nesse período, como fez a Emenda nº 19 aprovada.

Não temos dúvidas, portanto, de que a prorrogação do prazo proposto na forma do PLV nº 40, de 2020, merece ser aprovada.

Quanto à extensão do benefício decorrente da aprovação da Emenda nº 1, ela é coerente e oportuna pelas razões trazidas na sua própria justificativa. Conforme alude o parecer do Deputado André de Paula, a Lei nº 9.440, de 1997, na sua forma inicial, destinava-se a investidores interessados localizados não apenas nas regiões Norte e Nordeste, mas também na região Centro-Oeste. Ainda que nenhuma indústria automotiva instalada naquela região tenha se habilitado no programa previsto naquela Lei, seus parques fabris foram formados com base no programa da Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, editada com os mesmos propósitos.



SF/20536.43479-33



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

É, pois, correto considerar assimétrico e anti-isonômico o tratamento dado pela MPV, no qual o regime vigente para as indústrias do Centro-Oeste se encerraria em 31 de dezembro de 2020, enquanto os empreendimentos das regiões Norte e Nordeste teriam seus benefícios assegurados até 31 de dezembro de 2025.

Assim, tendo ambos os incentivos sido concedidos para atender objetivos semelhantes, entendemos ser justo e necessário igualar o termo final de fruição dos benefícios instituídos pelo art. 1º da Lei nº 9.826, de 1999, com o atualmente previsto para aproveitamento dos benefícios previstos pela Lei nº 9.440, de 1997.

A esse propósito, a cronologia exposta na justificção da Emenda nº 1, que equiparou o tratamento tributário em questão, é bem ilustrativa. Os dois programas, quando instituídos, tinham o término do prazo de fruição em 2010. Posteriormente, ambos foram estendidos para 2015 pela Lei nº 12.218, de 30 de março de 2010. As Leis nº 12.407, de 19 de maio de 2011, e 12.973, de 13 de maio de 2014, determinaram nova prorrogação, desta vez até o final de 2020. Parece, pois, evidente que houve omissão na edição da Lei nº 13.755, de 10 de dezembro de 2018, ao não contemplar a indústria automotiva do Centro-Oeste com os mesmos benefícios fiscais estabelecidos para a situada nas regiões Norte e Nordeste.

Em síntese, consideramos a MPV meritória e entendemos que as modificações trazidas pelo PLV aprovado na Câmara dos Deputados aperfeiçoam significativamente a matéria.

No tocante às quatro Emendas apresentadas em plenário, somos pela rejeição de todas. Com relação à Emenda nº 28 – PLEN, em que pesem as nobres intenções que motivaram o Senador Álvaro Dias a apresentá-la, entendemos que se trata de discussão que já está ocorrendo no âmbito do Projeto de Lei nº 10.590, de 2018, fórum que, a nosso ver, se mostra mais adequado para a análise das repercussões de uma renúncia fiscal de grande magnitude, particularmente em um ano de grave crise econômica. No que tange à Emenda nº 29 – PLEN, cabe destacar que o art. 116 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, veda a aprovação de projeto de lei que conceda, amplie ou renove benefícios de natureza tributária com cláusula de vigência superior a cinco anos. Quanto a Emenda nº 30 – PLEN, deve-se considerar



SF/20536.43479-33



SENADO FEDERAL

que o objetivo prioritário das Leis nº 9.440, de 1997, e 9.826, de 1999, é estimular o desenvolvimento de regiões menos favorecidas do País e a exigência de condições e contrapartidas para concessão dos benefícios tende a desestimular empresas potencialmente interessadas a se instalarem nessas regiões. Finalmente, no que diz respeito à Emenda nº 31-PLN, pelos motivos já expostos neste relatório, acreditamos ser correta a extensão da prorrogação dos benefícios também às empresas instaladas na região Centro-Oeste sob o regime da Lei nº 9.826, de 1999.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 987, de 2020, assim como pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária.

No mérito, votamos pela sua **aprovação**, nos termos do Projeto de Lei de Conversão nº 40, de 2020, aprovado pela Câmara dos Deputados, e pela rejeição das demais emendas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/20536.43479-33