

SEGURANÇA JURÍDICA E CONFIABILIDADE NOS INCENTIVOS FISCAIS AUTOMOTIVOS DO INOVAR-AUTO E ROTA 2030.

LEGAL CERTAINTY AND RELIABILITY IN INOVAR-AUTO AND ROTA 2030 AUTOMOTIVE TAX INCENTIVES.

Adriano Luiz Batista Messias

Doutorando e Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor nos cursos de especialização da PUC/SP, IBET e Advogado. e-mail: adriano.messias1@hotmail.com

Edson Rodrigues de Sousa Júnior

Mestrando em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Pós-Graduado em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET/SP), Master Business Administration em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) e Advogado. e-mail: edson.rodriguez@uol.com.br

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A relevância do setor automotivo e autopeças no Brasil. 3. Função extrafiscal do incentivo fiscal, insegurança jurídica e a crise do Inovar-Auto. 4. A criação do Rota 2030, seus principais objetivos e importância para o setor automotivo e autopeças brasileiro. 5. Confiança Jurídica no Rota 2030 e suas consequências práticas. 6. Síntese conclusiva. 7. Referência bibliográfica.

Áreas do Direito: Tributário e Constitucional.

Resumo: O objetivo da investigação consiste avaliar a confiança na política tributária de dois incentivos fiscais federais concedidos ao setor automotivo e de autopeças, como instrumentos de estímulo a pesquisa, desenvolvimento tecnológico, inovação, proteção ao meio ambiente, eficiência energética, segurança veicular, emprego, investimento e fortalecimento do setor no Brasil. O método de pesquisa aplicada é a qualitativa bibliográfica com apoio na jurisprudência disponível sobre o tema. O estudo promoverá compreender o período compreendido entre o Inovar-Auto e o Rota 2030, sob o aspecto da segurança jurídica e confiança das empresas beneficiárias, na política pública brasileira de fomento ao segmento automotivo e autopeças no país.

Palavras-chave: Incentivos Fiscais Automotivos. Inovar-Auto. Rota 2030. Extrafiscalidade.

Abstract: The goal of the research is to evaluate the trust in the tax policy of two federal tax incentives granted to the automotive and auto parts sector, as instruments to stimulate research, technological development, innovation, environmental protection, energy efficiency, vehicle safety, employment, investment and strengthening the sector in Brazil. The method of applied research is the bibliographical qualitative based on the available jurisprudence on the subject. The study will promote an understanding of the period between Inovar-Auto and Rota 2030, under the aspect of legal security and trust of beneficiary companies, in the Brazilian public policy to promote the automotive and auto parts segment in the country.

Keywords: Automotive Tax Incentives. Innovate-Auto. Route 2030. Extrafiscality.

1) Introdução

O presente trabalho tem o escopo de analisar e responder de forma concisa as principais críticas e incertezas do Inovar-Auto como ferramenta de política pública automotiva e o seu regime substituto o Rota 2030. Esse sim, com o vigente objetivo de incentivar o desenvolvimento tecnológico, inovação, segurança veicular, proteção ao meio ambiente, eficiência energética, qualidade e competitividade dos produtos do setor automotivo e da cadeia de autopeças no Brasil.

O problema que se pretende abordar, é evidenciar o objetivo inicial do revogado Inovar-Auto (Lei 12.715/2012) bem como os principais entraves ocasionados pelo benefício fiscal ao governo brasileiro, empresas beneficiárias e a razão do surgimento do Rota 2030 pela Lei nº 13.755/2018. Objetivamente, estas são as dúvidas ou incertezas aqui tratadas sob o aspecto da segurança jurídica e confiabilidade no direito. Para tanto, o método de pesquisa aplicada é a qualitativa bibliográfica com apoio na jurisprudência disponível sobre o tema.

Nesse contexto, a relevância do tema visa esclarecer se o Rota 2030, como atual política de estímulo ao desenvolvimento, investimento e consequente fortalecimento do setor no Brasil, está no caminho correto, posto que o processo industrial no setor automotivo e cadeia de autopeças vem se alterando substancialmente ante as pressões ocasionadas por processos produtivos modernos, relacionados à inovação e desenvolvimento de novos produtos tecnológicos para o segmento.

Tudo isso nos conduz à ideia de que a segurança jurídica desemboca na confiança que as pessoas devem ter no Direito”¹, visto que todo indivíduo precisa de segurança para planejar e conduzir com responsabilidade e autonomia a sua vida. “Em suma, o princípio da segurança jurídica, com seu corolário de proteção da confiança, submete o exercício do poder ao Direito”².

2) A relevância do setor automotivo e autopeças no Brasil.

A relevância do segmento automotivo no Brasil é indiscutível. Em 2015, a cadeia de produção automotiva representava 22% do PIB da indústria de transformação e 4% do PIB brasileiro segundo a ANFAVEA. No ano de 2017³, o faturamento médio do setor superou a

¹ - CARRAZZA, Roque. Curso de Direito Constitucional Tributário, 33ª edição. São Paulo: JusPODIVM Malheiros, 2021, página 354.

² - CARRAZZA, Roque. Curso de Direito Constitucional Tributário, 33ª edição. São Paulo: JusPODIVM Malheiros, 2021, página 354.

³ - ANFAVEA – Associação Nacional dos Fabricantes dos Veículos Automotores. Anuário da Indústria

cifra de R\$ 240 bilhões, proporcionando arrecadação tributária direta na ordem de R\$ 55 bilhões. Em 2018⁴ o Brasil abrigava 27 montadoras, 446 empresas de autopeças, 65 unidades industriais fabricantes de veículos automotores situadas em 42 municípios de 10 estados da federação. Na ocasião, a capacidade instalada produzia 5 milhões de veículos por ano, empregando milhares de pessoas de forma direta ou indireta.

Atualmente o país ocupa posição privilegiada no ranking mundial de produção de veículos, sendo recentemente anunciados “pouco mais de R\$ 700 milhões em investimentos, da Volkswagen que injetará em suas atividades no País R\$ 7 bilhões até 2026. A BMW disse que tem um novo programa no Brasil, de R\$ 500 milhões, para sua fábrica de Araquari/SC, para os próximos três anos. Vai produzir três novos modelos, dois deles já revelados, o X3 e o X4. Este valor soma-se ao R\$ 1,3 bilhão já investido no Brasil. Todas essas iniciativas devem contribuir para a melhoria das operações fabris e dos produtos, além de fomentar a economia do País durante o processo de consolidação dos investimentos”⁵.

Ante a relevância e pujança deste mercado, iremos tratar dos aspectos legais do Inovar-Auto (Lei 12.715/2012) e o Rota 2030 (Lei 13.755/2018), sob o aspecto exclusivo da segurança jurídica e confiança das empresas beneficiárias, na política pública brasileira de fomento ao segmento automotivo e autopeças no país.

3) Função extrafiscal do incentivo fiscal, insegurança jurídica e a crise do Inovar-Auto.

A extrafiscalidade pode ser implantada com a gradação de tributos, concessão de benefícios fiscais, podendo conviver o caráter extrafiscal com o postulado da capacidade contributiva no tocante aos impostos. Sabemos que o caráter extrafiscal do tributo consiste no “emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas sim incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vistas a realização de outros valores constitucionalmente consagrados. Afina-se com a noção de poder de polícia ou de polícia administrativa, conceituada como a atividade estatal consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse coletivo, e que repousa no princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o individual, visando impedir a adoção de condutas

Automobilística Brasileira, 2019, página 1 - 43.

⁴ - MELLO ANDRADE, Paulo R. O programa inovar-auto: Os resultados e as controvérsias do novo regime automotivo, Rio de Janeiro: Monografia de bacharelado para o Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2018, página 9-11.

⁵ - <https://www.uol.com.br/carros/colunas/autodata/2021/11/26/investimentos-estao-voltando-a-industria-automotiva.htm>

individuais contrastantes com o interesse público”⁶.

No Brasil é conhecida a adoção de um sistema denominado comando e controle que baliza a matéria ambiental, que se traduz na utilização das normas jurídicas para induzir o comportamento do administrado no tocante a preservação do meio ambiente, como é um dos pilares no Rota 2030 (art. 7º da Lei 13.755/2018), assim como também foi no Inovar-Auto (art. 40 da Lei 12.715/2012). Estas normas tributárias induzem o comportamento do contribuinte sem que haja necessidade de um investimento público na fiscalização ambiental via poder de polícia. Todavia, apesar da benesse na adoção destes instrumentos extrafiscais, o Brasil ainda é muito incipiente na matéria de proteção ao meio ambiente por intermédio de política tributária.

A proteção ao meio ambiente⁷ é algo fundamental para o bem-estar da sociedade. O desenvolvimento econômico é dever de todos os governos, em linha com o constitucionalismo ambiental constante na Carta Magna de 1988, onde houve sensível amadurecimento da concepção da tutela ambiental, com destaque dos valores ecológicos e justiça ambiental, sendo este o referencial normativo permanente a ser alcançado por todos os entes políticos na República Federativa do Brasil, tudo no sentido de atender a dimensão social⁸ e ecológica⁹ da dignidade da pessoa humana, objetivando a garantia de uma existência humana digna e saudável para todas as gerações (atual e futura).

Destaca-se “o mínimo existencial ecológico se traduz num princípio basilar do Estado Socioambiental e Democrático de Direito, pautado por valores éticos de justiça social e ambiental. Decorre, sobretudo, do reconhecimento da fundamentalidade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, da CF) e da constatação de como os atuais processos de degradação ambiental atingem a dignidade da vida humana. Assevera-se que, para além de um mínimo existencial social, esse mínimo existencial socioambiental adquire notoriedade como um padrão mínimo de qualidade ambiental para a concretização da dignidade

⁶ - COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In TÔRRES, Heleno Taveira (org.). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005, página 321.

⁷ - O Brasil adota o princípio da precaução em matéria de Meio Ambiente (art. 15 da Declaração Rio 1992) e por exigência e obediência ao Princípio Ambiental (art. 170, VI da CF/88), os custos para a manutenção dos benefícios fiscais concedidos devem ser observados para a manutenção e proteção ao meio ambiente.

⁸ - A dimensão social da dignidade da pessoa humana implica um permanente “olhar para o outro, visto que indivíduo e a comunidade são elementos integrantes de uma mesma (e única) realidade político-social”. Essa dimensão enfatiza não apenas um compromisso moral, mas também jurídico do Estado e dos particulares para com a construção de uma estrutura político-social que assegure um mínimo existencial social para a vida humana com dignidade.

⁹ - A dimensão ecológica da dignidade humana não se restringe a algo puramente biológico ou físico, mas contempla “a qualidade de vida como um todo, inclusive do ambiente em que a vida humana (mas também a não humana) se desenvolve”. Desta forma, visa “ampliar o conteúdo da dignidade da pessoa humana no sentido de assegurar um padrão de qualidade e segurança ambiental mais amplo”

de indivíduos e coletividades humanas”¹⁰, contribuindo o Inovar-Auto e o Rota 2030, com esta finalidade constitucional.

Além do caráter extrafiscal de preservação do meio ambiente e desenvolvimento sustentável¹¹, o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto), almejava promover o crescimento do investimento produtivo e o esforço tecnológico e de inovação das empresas nacionais, bem como aumentar a competitividade dos bens e serviços nacionais no segmento automotivo brasileiro. Este incentivo fiscal foi criado pela Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, regulamentado pelo Decreto nº 7.819, de 3 de outubro de 2012, com vigência delimitada até 31 de dezembro de 2017.

O Inovar-Auto foi uma ferramenta de estímulo a produção e a comercialização de veículos mais seguros e mais econômicos em consumo energético via política pública indutora de comportamentos por benesse fiscal. O incentivo fiscal basicamente consistia em créditos presumidos de IPI, conforme previsão contida no art. 41 da Lei 12.715 e art. 12 do Decreto 7.812/12, a saber:

Art. 41. As empresas habilitadas ao Inovar-Auto poderão apurar crédito presumido de IPI, com base nos dispêndios realizados no País em cada mês-calendário com: (Produção de efeito) (Regulamento)

I - pesquisa;

II - desenvolvimento tecnológico;

III - inovação tecnológica;

IV - insumos estratégicos;

V - ferramentaria;

VI - recolhimentos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT na forma do regulamento;

VII - capacitação de fornecedores; e

VIII - engenharia e tecnologia industrial básica.

§ 1º Para efeito do caput, serão considerados os dispêndios realizados no segundo mês-calendário anterior ao mês de apuração do crédito.

§ 2º Os dispêndios realizados em novembro e dezembro de 2017 não darão direito ao crédito de que trata o caput.

§ 3º As empresas de que trata o inciso III do § 2º do art. 40, habilitadas ao Inovar-Auto, poderão, ainda, apurar crédito presumido do IPI relativamente aos veículos por elas importados, mediante a aplicação de percentual estabelecido pelo Poder Executivo sobre a base de cálculo do IPI na saída do estabelecimento importador.

¹⁰ - CALIENDO, Paulo; et alii. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, vol. 76/2014, Out / 2014 | Dez / 2014, página 03.

¹¹ - A tributação ambiental é um típico instrumento para o controle das externalidades negativas, induzindo o comportamento dos contribuintes (extrafiscalidade) no sentido de atender o dever constitucional brasileiro de proteção ao meio ambiente e um desenvolvimento sustentável.

§ 4º O crédito presumido de IPI de que tratam o caput e o § 3º poderão ser apurados a partir da habilitação da empresa.

§ 5º O Poder Executivo estabelecerá termos, limites e condições para a utilização do crédito presumido de IPI de que trata este artigo.

§ 6º Fica suspenso o IPI incidente no desembaraço aduaneiro dos veículos importados nos termos do § 3º.

§ 7º Os créditos presumidos de IPI de que trata este artigo:

I - não estão sujeitos a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins; e

II - não devem ser computados para fins de apuração do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Apesar dos incentivos concedidos pelo Inovar-Auto, o regime foi alvo de severas críticas por não fomentar a eletrificação veicular, viés protecionista do governo brasileiro com relação ao produto nacional se comparado com o importado, dificuldades operacionais das empresas habilitadas no ressarcimento ou aproveitamento do créditos presumidos de IPI e ineficiência da política pública pretendida.

No tocante ao caráter protecionista do Inovar Auto, “em dezembro de 2013, a União Europeia (UE) formalizou junto à OMC pedido de consulta para que o Brasil explicasse os incentivos tributários previstos no programa, por suposto desacordo com os tratados de comércio internacional dos quais o país é signatário. A alegação estava alicerçada na preocupação de que os requisitos de habilitação, a forma de apuração e a utilização dos benefícios tributários normatizados no regime dificultavam a importação e favoreciam a produção doméstica, na medida em que tornavam a tributação do veículo importado mais onerosa em relação ao nacional e condicionavam o incentivo tributário à utilização de bens e insumos domésticos. As explicações do governo brasileiro não foram suficientes para dirimir a suspeita de violação das regras, de modo que após a fase de consulta, a UE solicitou a abertura de Painel junto ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, o qual foi instalado em dezembro de 2014. O Japão, após entrar como terceiro interessado na consulta realizada pela UE, formalizou Pedido de Consulta própria em julho de 2015, que resultou na instalação de Painel em setembro de 2015. Em razão da similitude dos casos, o OSC unificou os processos e os calendários. Em agosto de 2017 o Inovar-Auto foi condenado na OMC, em conjunto com outras políticas do Plano Brasil Maior. Como o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) recorreu da decisão, postergando a retaliação para 2018 ou até 2019, os efeitos concretos da condenação serão sentidos após o encerramento do programa”¹² em 31/12/2017.

¹² - MELLO ANDRADE, Paulo R. O programa inovar-auto: Os resultados e as controvérsias do novo regime

No entanto, com a confirmação da condenação da medida protecionista (Lei nº 12.715/2012, Inovar-Auto) adotada pelo governo brasileiro, o Brasil foi considerado pela Organização Mundial do Comércio como infrator da neutralidade concorrencial preconizada no princípio da nação mais favorecida¹³, o que gerou impacto negativo no comércio internacional e desestabilizou a manutenção e a prorrogação do benefício fiscal brasileiro.

Com relação as dificuldades operacionais das empresas habilitadas no ressarcimento ou aproveitamento mediante compensação dos créditos presumidos de IPI, vale mencionar a existência da Solução de Consulta Cosit de n.º 25¹⁴, de 23 de setembro de 2016, a qual reconhece a possibilidade de utilização do crédito presumido de IPI, em consonância com as normas relativas ao ressarcimento em espécie e compensação previstas pela Receita Federal, à época descrita na Instrução Normativa RFB n.º 1.717, de 17 de julho de 2017. Apesar do

automotivo, Rio de Janeiro: Monografia de bacharelado para o Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2018, página 46.

¹³ - É o princípio básico da OMC. Está contido no Art. I e no Art. III do GATT 1994 no que diz respeito a bens e no Art. II e Art. XVII do Acordo de Serviços. Estes Artigos estabelecem os princípios da nação mais favorecida (Art. I) e o princípio do tratamento nacional (Art. III). Pelo princípio da nação mais favorecida, um país é obrigado a estender aos demais Membros qualquer vantagem ou privilégio concedido a um dos Membros; já o princípio do tratamento nacional impede o tratamento diferenciado de produtos nacionais e importados, quando o objetivo for discriminar o produto importado desfavorecendo a competição com o produto nacional.

¹⁴ - Solução de Consulta Interna nº 25 – COSIT. 23 de setembro de 2016 Origem DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL EM CONTAGEM ASSUNTO: IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI Somente é permitido o ressarcimento de créditos presumidos do IPI quando haja expressa previsão legal ou regulamentar. Por ausência de expressa previsão legal ou regulamentar. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012 16. Mais recentemente, a Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, criou o programa INOVAR-AUTO, com objetivo de “apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças”, conforme o seu art. 40. No art. seguinte (art. 41), a Lei possibilita a apuração deste tipo de crédito presumido de IPI, com base em certos tipos de dispêndios e, em seu § 5º, atribui ao Poder Executivo a prerrogativa para definir os termos, limites e condições para sua fruição:

O benefício, conforme previsto no parágrafo 5º, do art. 41 foi regulamentado pelo Decreto nº 7.819, de 3 de outubro de 2012, da seguinte forma, onde destacamos o seguinte dispositivo:

Art. 15. O crédito presumido relativo aos incisos III a VIII do caput do art. 12 poderá ser, a partir de 1º de janeiro de 2013, escriturado no Livro Registro de Apuração do IPI do estabelecimento matriz, no campo “Outros Créditos. § 1º A utilização do crédito presumido de que trata o caput ocorrerá: (Incluído pelo Decreto nº 8.015, de 2013) I - primeiramente, pela dedução do valor do IPI devido pelas operações no mercado interno do estabelecimento matriz da pessoa jurídica; (Incluído pelo Decreto nº 8.015, de 2013) II - a critério do estabelecimento matriz da pessoa jurídica, o saldo resultante da dedução descrita no inciso I poderá ser transferido, no todo ou em parte, para outros estabelecimentos industriais, ou equiparados a industrial, da mesma pessoa jurídica; e (Incluído pelo Decreto nº 8.015, de 2013) III - não existindo os débitos de IPI referidos no inciso I ou remanescendo saldo credor após o aproveitamento na forma dos incisos I e II, é permitida a utilização de conformidade com as normas sobre ressarcimento em espécie e compensação previstas em ato específico da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda: (Incluído pelo Decreto nº 8.015, de 2013) a) a partir do primeiro dia subsequente ao trimestre-calendário em que o crédito presumido tenha sido escriturado no livro Registro de Apuração do IPI, caso se trate de matriz contribuinte do imposto; ou (Incluído pelo Decreto nº 8.015, de 2013) b) a partir do primeiro dia subsequente ao trimestre-calendário em que o crédito presumido tenha sido apurado, caso se trate de matriz não contribuinte do IPI. (Incluído pelo Decreto nº 8.015, de 2013)

O art. 15, acima reproduzido, em seu parágrafo 1º, inciso III, prevê expressamente a possibilidade de utilização do crédito presumido de conformidade com as normas relativas a ressarcimento em espécie e compensação previstas pela Receita Federal, ou seja, há clara e expressa manifestação normativa possibilitando tal utilização.

reconhecimento expresso do Direito ao contribuinte, há litígios judiciais¹⁵ onde o sujeito passivo habilitado no Inovar-Auto requer a imediata fruição dos benefícios previstos no art. 41 da Lei 12.715 de 2012 e art. 12 do Decreto 7.812/12, denotando a falta de acesso dos contribuintes a informação sobre o melhor procedimento de restituição ou compensação dos créditos de IPI, ocasionando o acionamento do poder judiciário na tentativa de agilizar a fruição dos incentivos para as empresas habilitadas no incentivo fiscal e desgaste para a política fiscal ante a demora e burocracia do sistema tributário brasileiro.

Se não bastassem os problemas expostos, o Inovar-Auto é também apontado por especialistas¹⁶ como uma política pública ineficiente no tocante ao aumento da produção brasileira automotiva se comparada com o restante do mundo no período de vigência do incentivo fiscal (2012 a 2017), denotando perda de escala e elevação dos custos unitários dos produtos aqui fabricados no período. Estas são as principais razões que acarretaram a falta de confiança e insegurança jurídica do segmento automotivo no Inovar-Auto.

Quando se aborda o tema falta de confiança e ausência de segurança jurídica, devemos lembrar do alicerce do art. 1º da Constituição Federal de 1988 que institui um Estado Democrático de Direito da segurança como valor, afastando-se o texto constitucional da falta de confiança ou insegurança, valores estes ratificados no preâmbulo¹⁷ da nossa Carta Magna.

Ainda no art. 1º da CF/88, este dispositivo também trata da competência tributária e do princípio federativo como alicerces fundantes do Estado Democrático de Direito. Assim, o Brasil é formado pela União indissolúvel dos Estados e Municípios. É a união dos Estados Membros, os quais dão lugar a um novo Estado, o Estado Federal (soberano), sendo aqueles autônomos e independentes entre si, ocupando todos o mesmo plano hierárquico, devendo, portanto, receber o mesmo tratamento jurídico-formal isonômico, cada qual no seu feixe de

¹⁵ - Apelação/Remessa Necessária Nº 5006039-02.2017.4.04.7107 (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - TRF) Originário: Nº 50060390220174047107 (Processo Eletrônico - E-Proc V2 - RS), Data de autuação: 12/07/2018 17:39:46, Relator: MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE - 2ª Turma, Órgão Julgador: GAB. 21 (Des. Federal MARIA DE FÁTIMA FREITAS LABARRÈRE), Competência: Tributário (Turma), Assuntos: IPI/ Imposto sobre Produtos Industrializados, Impostos, DIREITO TRIBUTÁRIO, APELANTE: UNIÃO - FAZENDA NACIONAL, APELADO: AGRALÉ S.A, MPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, onde se discute a demora na análise do pedidos de ressarcimento dos crédito de IPI decorrentes da habilitação da empresa no Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, denominado INOVAR AUTO.

¹⁶ - SILVEIRA DOS SANTOS, Rodrigo. SHMIDT JUNIOR, Reno. Revista de Economia Política, vol. 41, nº 1, pp. 137-154, janeiro-março/2021, Análise dos efeitos do Novo Regime Automotivo (1996-1999) e o Inovar-Auto (2012-2017).

¹⁷ - “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”.

competências tributárias. “Em nome desta autonomia, tanto a União como os Estados membros podem, nos assuntos de suas competências, estabelecer prioridades. Melhor dizendo, cada pessoa política, no Brasil tem o Direito de decidir quais os problemas deverão ser resolvidos preferencialmente e que destino dar a seus recursos financeiros. É-lhes também permitido exercer suas competências tributárias, com ampla liberdade. Assim, dependendo da decisão política que vierem a tomar, podem, ou não, criar os tributos que lhes são afetos”¹⁸.

De igual forma “o artigo 5º ao garantir o direito à segurança ao lado da liberdade, à igualdade e à propriedade, que são qualificados como valores sociais objetivos, e não meramente estados psicológicos individuais, termina por proteger a segurança de modo paralelo à garantia desses outros valores”¹⁹, ou seja, a segurança jurídica é na verdade uma norma princípio²⁰ que determina a proteção de um ideal de coisas cuja realização depende de comportamentos previstos na CF/88.

A segurança jurídica pode ser também avaliada pelo aspecto material na CF/88 sob o ponto de vista da (i) cognoscibilidade ou determinação, onde não há como sustentar que a segurança jurídica é um conceito unívoco, mas de interpretação determinável, posto que os seus núcleos de significação já foram minimamente fixados pela doutrina, jurisprudência ao longo do seu uso, dos quais o intérprete não pode ser afastar, sendo importante apontar a cognoscibilidade como a capacidade material e intelectual de compreensão das alternativas interpretativas e dos critérios necessários à sua concretização. Ainda no aspecto material (ii) a confiabilidade e imutabilidade, significam que o Direito visa estabilizar as relações sociais, inclusive por intermédio da distribuição de riqueza, respeitando a propriedade, liberdade e um mínimo de permanência de regras válidas. Ao fim a (iii) calculabilidade ou previsibilidade, a qual envolve a capacidade de prever um mínimo de consequências que o contribuinte estará submetido no futuro ou prever as consequências jurídicas que as normas futuras poderão atribuir aos fatos regulados por normas passadas, posto que a atividade interpretativa é

¹⁸ - CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário, 21ªed. São Paulo: Malheiros, 2005, página 139.

¹⁹ - ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica – Entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, página 255.

²⁰ - Para “Paulo de Barros Carvalho, o signo princípio, em Direito, pode ser utilizado como valor ou como limite objetivo. Como valor, tais enunciados prescritivos estão afetos à Axiologia (Teoria dos Valores) e apresentam características subjetivas, como: (a) bipolaridade – onde houver um valor haverá como contraponto, o desvalor; (b) implicação recíproca – os valores positivos e negativos implicam-se mutuamente; (c) referibilidade – o valor requer uma tomada de posição em relação a um objeto; (d) preferibilidade – indica a direção da tomada de decisão; (e) incomensurabilidade – os valores não são passíveis de medição; (f) tendência à graduação hierárquica – tendência a se acomodarem hierarquicamente quando se confrontam em relação a um mesmo objeto; (g) objetividade – os valores são qualidades que o ser humano credita a um objeto (real ou ideal); (h) historicidade – constroem-se de acordo com a evolução históricossocial; (i) inexaurabilidade – o valor não se esgota com a sua atribuição a um objeto; (j) atributividade – o valor é sempre atribuído a um objeto por um sujeito”

reconstrutiva.

Na lição de Humberto Ávila, a segurança jurídica não é algo predeterminado, mas um dever de controle racional e argumentativo. “Essa mudança de perspectiva demonstra que a segurança jurídica envolve elementos que devem permear o processo de aplicação do Direito e não simplesmente estarem aqueles presentes no resultado....A segurança jurídica não significa segurança de resultado, mas o esclarecimento discursivo de elementos normativos e fáticos a ser realizado por meio de um devido processo legal capaz de indicar os argumentos que conduziram à decisão. A segurança jurídica, por estar vinculada tanto a uma dimensão lógico-semântica quanto uma dimensão pragmática do processo argumentativo de fundamentação, deve ser entendida, assim, como uma segurança jurídico processual dependente”²¹.

O instituto da segurança jurídica, nada mais é que um procedimento para a concretização do Direito, deixando de ficar apenas centrado no conhecimento prévio dos efeitos jurídicos para abranger também a controlabilidade dos processos argumentativos. Assim a segurança jurídica se aplica ao ordenamento jurídico como um todo, a uma norma jurídica em específico, bem como em um comportamento da autoridade pública ou administrativa, envolvendo assim os três poderes (Legislativo, Executivo e o Judiciário), cada qual, no seu feixe de competências delimitados pela Constituição, sendo o sujeito passivo da obrigação tributária, o destinatário desse princípio, na medida que os primados constitucionais visam permitir a antecipação da atuação estatal (moralidade e publicidade), bem como viabilizar o conhecimento das consequência dos atos praticados pelos administrados.

No Direito Tributário a segurança jurídica se aplica de igual forma, quando o contribuinte tem a possibilidade de conhecer o Direito, confiar nele e calcular seus efeitos, isto é, quando o contribuinte identifica no sistema jurídico regras específicas de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade, como por exemplo a legalidade, anterioridade, irretroatividade, denotando que a segurança jurídica deve ser aferida na visão do destinatário da norma (o contribuinte).

A segurança jurídica é um instrumento de proteção da confiança do cidadão em geral em face do ordenamento jurídico em toda sua amplitude, protegendo dessa forma a confiança do cidadão ou da sociedade na estabilidade do Direito e suas manifestações, afastando assim a imprevisibilidade. Essa segurança jurídica se aplica em qualquer aspecto temporal (presente, passado e futuro), bem como a todo ordenamento jurídico, a uma norma em específico e para um comportamento estatal.

²¹ - ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica – Entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, página 261.

Em verdade a segurança jurídica é um instrumento de realização de outros fins, uma vez que sem estabilidade e calculabilidade da atuação do Estado, não há como uma empresa ou cidadão exercer o seu Direito de autodeterminação livre e vida digna, isto é, controlar a atividade estatal e planejar suas atividades, como aponta Humberto Ávila.

“O caráter instrumental da segurança jurídica leva a um ajuste importantíssimo no conceito de cognoscibilidade e de calculabilidade, sem o qual o princípio da segurança perde instrumentalidade”²².

Ou seja, a segurança jurídica só existe quando o contribuinte consegue planejar e conceber com plenitude o futuro, quando é possível executar um planejamento estratégico juridicamente apto a detectar um número limitado de consequências normativas, visto que avaliar um número sem limites de consequências jurídicas conduz a falta de informação, imprevisibilidade, impossibilidade de planejar e consequente insegurança jurídica, o que não pode ser admitido em nosso ordenamento jurídico. Assim a calculabilidade abrange um número possível ou limitado de consequências normativas, pois a calculabilidade ilimitada nas consequências normativas ou com amplo período de tempo analisado, não é calculabilidade e não permite assegurar o primado da segurança jurídica, senão vejamos os ensinamentos de Humberto Ávila.

“Em virtude disso, deve-se conceituar a calculabilidade como sendo a capacidade de antecipar e de medir o espectro reduzido e pouco variável de consequências atribuíveis abstratamente a atos ou fatos, e o espectro reduzido de tempo dentro do qual a consequência definitiva será efetivamente aplicada”²³.

“Em face de todas as considerações anteriores, pode-se conceituar a segurança jurídica como sendo uma norma-princípio que exige dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a adoção de comportamentos que contribuam mais para a existência, em benefício dos cidadãos e na sua perspectiva, de um estado de confiabilidade e de

²² - ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica – Entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, página 272.

²³ - ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica – Entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, página 272.

calculabilidade jurídica, com base na sua cognoscibilidade, por meio da controlabilidade jurídico-racional das estruturas argumentativas reconstrutivas de normas gerais e individuais, como instrumento garantidor do respeito à sua capacidade de, sem engano, frustração, surpresa e arbitrariedade— plasmar digna e responsavelmente o seu presente e fazer um planejamento estratégico juridicamente informado do seu futuro”²⁴.

Diante dos conceitos acima entabulados sobre confiança e segurança jurídica, aliado ao protecionismo e condenação do governo brasileiro na OMC com relação ao Inovar-Auto, dificuldades operacionais de empresas habilitadas no ressarcimento ou aproveitamento do créditos presumidos de IPI e ineficiência da política pública pretendida pelo Inovar-Auto, admissível concluir que o incentivo fiscal previsto na Lei 12.715 de 2012 não permitiu confiabilidade, calculabilidade e a previsibilidade necessárias das empresas beneficiárias na ferramenta tributária que visava estimular a produção e a comercialização de veículos mais seguros e mais econômicos em consumo energético.

O fracasso ocorreu justamente pela ausência de estabilidade desta política tributária, ensejando imprevisibilidade do setor para o seu desenvolvimento e manutenção no país, ante a impossibilidade de prever um futuro saudável sem um incentivo fiscal seguro que viabilizasse um estado de confiabilidade, calculabilidade, cognoscibilidade e controlabilidade jurídico-racional.

4) A criação do Rota 2030, seus principais objetivos e importância para o setor automotivo e autopeças brasileiro.

Diante do cenário de insegurança e falta de confiabilidade no Inovar-Auto, o governo brasileiro se viu obrigado a desenvolver uma nova política tributária para o setor em substituição a Lei 12.715/2012. Esta nova política tributária para o ramo automotivo, adveio com a publicação da Medida Provisória n.º 843 de 2018, instituindo o Programa Rota 2030 de mobilidade e logística, destinado a apoiar o desenvolvimento tecnológico, incentivar a competitividade, inovação, a segurança veicular, a proteção ao meio ambiente, eficiência energética e qualidade dos veículos automotores e cadeia de autopeças no Brasil.

²⁴ - ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica – Entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, página 274.

Posteriormente, a medida provisória foi convertida na Lei n.º 13.755 de 2018, regulamentada pelo Decreto n.º 9.557/2018, extinguindo o Inovar-Auto do ordenamento jurídico brasileiro.

Cabe pontuar que o Rota 2030 é um incentivo fiscal e todo benefício fiscal é uma renúncia tributária compreendida como anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção em caráter não geral, alteração de alíquota, modificação de base de cálculo, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, onde o legislador ordinário não é livre para estabelecê-las, visto que as benesses fiscais devem obrigatoriamente promover valores constitucionais prestigiados, como o desenvolvimento do setor automotivo, proteção ao meio ambiente, fomento ao emprego, ou seja; devem existir critérios igualitários e genéricos aplicáveis para balizar a conduta do legislador na redução, modificação ou exclusão de forma excepcional da regra matriz de incidência tributária.

Elizabeth Nazar Carrazza enfatiza que “a isenção e a tributação constituem o verso e o anverso de uma mesma medalha, tanto que a pessoa competente para outorgar uma isenção é – salvo as exceções dos artigos 155, § 2º, XII e 156, § 4º, II, ambos da CF/88 – é a competente para expedir a norma de tributação”²⁵. Para a professora “a norma isentiva deverá reduzir o alcance de um dos aspectos da norma de tributação. Não poderá, jamais, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, tomar parcela de um fato, que não o escolhido pela regra matriz de incidência tributária”²⁶, sendo plenamente aplicáveis o princípio da igualdade e generalidade como limitadores do poder da isenção, a qual deve ser utilizada com parcimônia fiscal para atingimento legítimo dos interesses estatais constitucionalmente protegidos.

Posto isto, é possível constatar que o Rota 2030 é mais ambicioso, abrangente e visa promover ampla gama de valores constitucionais, face realmente fomentar o emprego, o desenvolvimento tecnológico, inclusive a eletrificação veicular, incentivar a inovação, segurança veicular, proteção do meio ambiente através da melhor eficiência energética e qualidade dos veículos; permitindo sensível incremento de competitividade ao setor para concorrer com a indústria automotiva internacional. Isto é, o Rota 2030 se alinha com valores constitucionais já citados, bem como com o desenvolvimento da ciência, tecnologia, inovação, preservação contínua do meio ambiente e desenvolvimento da ordem econômica.

Os principais pilares ou objetivos que o Rota 2030 pretende alcançar no Brasil,

²⁵ - CARRAZZA, Elizabeth Nazar. IPTU e Progressividade-Igualdade e Capacidade Contributiva, 3ªEd. São Paulo: Quartier Latin, 2015, página 132.

²⁶ - CARRAZZA, Elizabeth Nazar. IPTU e Progressividade-Igualdade e Capacidade Contributiva, 3ªEd. São Paulo: Quartier Latin, 2015, página 139.

constam indicados no art. 8º²⁷ da Lei n.º 13.755 de 10 de dezembro de 2018:

Art. 8º O Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística terá as seguintes diretrizes: (Produção de efeito)

I - incremento da eficiência energética, do desempenho estrutural e da disponibilidade de tecnologias assistivas à direção dos veículos comercializados no País;

II - aumento dos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação no País;

III - estímulo à produção de novas tecnologias e inovações, de acordo com as tendências tecnológicas globais;

IV - incremento da produtividade das indústrias para a mobilidade e logística;

V - promoção do uso de biocombustíveis e de formas alternativas de propulsão e valorização da matriz energética brasileira;

VI - garantia da capacitação técnica e da qualificação profissional no setor de mobilidade e logística; e

VII - garantia da expansão ou manutenção do emprego no setor de mobilidade e logística.

Mediante o Rota 2030, o governo brasileiro pretende consolidar a implantação de uma política tributária industrial para o segmento automotivo e cadeia de autopeças de longo prazo, incentivando a modernização tecnológica do setor automobilístico, através do fomento ao aumento da produtividade, eficiência e fortalecimento do setor, cuja contrapartida estatal é a concessão de incentivos fiscais.

Resumidamente o programa prevê benesses fiscais na dedução do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), proporcional aos dispêndios com pesquisa e desenvolvimento nos termos da lei, realizados no ano-calendário e classificáveis como operacionais pela legislação do Imposto de Renda, conforme art. 11º²⁸ da Lei 13.755 de 2018²⁹:

²⁷ - Art. 11º do Decreto n.º 9.557/2018 (Regulamento), trata dos objetivos quanto a mobilidade e logística do Rota 2020. Art. 11. A atuação do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística será pautada pelos seguintes conceitos: I - mobilidade - condições de deslocamento, acessibilidade ou inclusão de pessoas no espaço geográfico, que envolvam uma ou mais das seguintes modalidades: a) por meio de veículos na cidade e nas rodovias; b) por meio de transportes públicos; ou c) por meio de transportes individuais; e II - logística - transporte de bens e mercadorias e gestão de suprimentos e armazenagem, considerado o uso de diferentes modais de transporte.

²⁸ - Art. 12 da Lei 13.755 - Os benefícios fiscais de que trata o art. 11 desta Lei não excluem os benefícios previstos no Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, na Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, nos arts. 11-B e 11-C da Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, no art. 1º da Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, no regime especial de tributação de que trata o art. 56 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e na Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. (Produção de efeito).

²⁹ - A Lei 13.755 de 2018 também prevê a redução do IPI, conforme previsão contida nos artigos 1º e 2º.

Art. 1º O Poder Executivo federal estabelecerá requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos novos produzidos no País e para a importação de veículos novos classificados nos códigos 87.01 a 87.06 da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (Tipi), aprovada pelo Decreto nº 8.950, de 29 de dezembro de 2016, relativos a:

Art. 11. A pessoa jurídica habilitada no Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística poderá deduzir do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) devidos o valor correspondente à aplicação da alíquota e adicional do IRPJ e da alíquota da CSLL sobre até 30% (trinta por cento) dos dispêndios realizados no País, no próprio período de apuração, desde que sejam classificáveis como despesas operacionais pela legislação do IRPJ e aplicados em: (Produção de efeito)

I - pesquisa, abrangidas as atividades de pesquisa básica dirigida, de pesquisa aplicada, de desenvolvimento experimental e de projetos estruturantes; e

II - desenvolvimento, abrangidas as atividades de desenvolvimento, de capacitação de fornecedores, de manufatura básica, de tecnologia industrial básica e de serviços de apoio técnico.

§ 1º A dedução de que trata o caput deste artigo não poderá exceder, em cada período de apuração, o valor do IRPJ e da CSLL devido com base:

I - no lucro real e no resultado ajustado trimestral;

II - no lucro real e no resultado ajustado apurado no ajuste anual; ou

III - na base de cálculo estimada, calculada com base na receita bruta e acréscimos ou com base no resultado apurado em balanço ou balancete de redução.

§ 2º O valor deduzido do IRPJ e da CSLL apurado a partir da base de cálculo estimada de que trata o inciso III do § 1º deste artigo:

I - não será considerado IRPJ e CSLL pagos por estimativa para fins do cálculo do tributo devido no ajuste anual e do tributo devido no balanço de redução e suspensão posteriores; e

II - poderá ser considerado na dedução do IRPJ e da CSLL devidos no ajuste anual, observado o limite de que trata o § 1º deste artigo.

§ 3º A parcela apurada na forma do caput excedente ao limite de dedução previsto no § 1º deste artigo somente poderá ser deduzida do IRPJ e da CSLL devidos, respectivamente, em períodos de apuração

I - rotulagem veicular; II - eficiência energética veicular; e III - desempenho estrutural associado a tecnologias assistivas à direção. § 1º A fixação dos requisitos previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo considerará critérios quantitativos e qualitativos, tais como o número de veículos comercializados ou importados, o atingimento de padrões internacionais e o desenvolvimento de projetos. 4º Na fixação dos requisitos de que trata este artigo, será concedido aos bens importados tratamento não menos favorável que o concedido aos bens similares de origem nacional.

Art. 2º O Poder Executivo federal poderá reduzir as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os veículos de que trata o caput do art. 1º desta Lei em: (Produção de efeito)

I - até dois pontos percentuais para os veículos que atenderem a requisitos específicos de eficiência energética; e

II - até um ponto percentual para os veículos que atenderem a requisitos específicos de desempenho estrutural associado a tecnologias assistivas à direção.

§ 2º O somatório das reduções de alíquotas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo fica limitado a dois pontos percentuais.

§ 3º Na redução de alíquotas de que trata este artigo, será concedido aos bens importados tratamento não menos favorável que o concedido aos bens similares de origem nacional.

§ 4º Os veículos híbridos equipados com motor que utilize, alternativa ou simultaneamente, gasolina e álcool (flexible fuel engine) devem ter uma redução de, no mínimo, três pontos percentuais na alíquota do IPI em relação aos veículos convencionais, de classe e categoria similares, equipados com esse mesmo tipo de motor.

subsequentes, e a dedução será limitada a 30% (trinta por cento) do valor dos tributos.

§ 4º Na hipótese de dispêndios com pesquisa e desenvolvimento tecnológico considerados estratégicos, sem prejuízo da dedução de que trata o caput deste artigo, a empresa poderá beneficiar-se de dedução adicional do IRPJ e da CSLL correspondente à aplicação da alíquota e adicional do IRPJ e da alíquota da CSLL sobre até 15% (quinze por cento) incidentes sobre esses dispêndios, limitados a 45% (quarenta e cinco por cento) dos dispêndios de que trata o caput deste artigo.

§ 5º São considerados dispêndios estratégicos com pesquisa e desenvolvimento aqueles que atendam ao disposto no caput deste artigo e, adicionalmente, sejam relativos à manufatura avançada, conectividade, sistemas estratégicos, soluções estratégicas para a mobilidade e logística, novas tecnologias de propulsão ou autonomia veicular e suas autopeças, desenvolvimento de ferramental, moldes e modelos, nanotecnologia, pesquisadores exclusivos, big data, sistemas analíticos e preditivos (data analytics) e inteligência artificial, conforme regulamento do Poder Executivo federal.

§ 8º O valor da contrapartida do benefício fiscal previsto neste artigo, reconhecido no resultado operacional, não será computado na base de cálculo das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), do IRPJ e da CSLL.

Em linhas gerais, a Lei n.º 13.755, de 10 de dezembro de 2018 estabelece requisitos obrigatórios para a comercialização de veículos no Brasil através da redução de alíquota do IPI (art. 1º ao 6º da norma – Pilar I), institui o Rota 2030 como programa de mobilidade e logística, permitindo a dedução do IRPJ e CSLL proporcional aos dispêndios com pesquisa e desenvolvimento realizados no ano-calendário e classificáveis como operacionais (art. 7º ao 19º da norma – Pilar II e III), e por fim institui o regime de autopeças não produzidas no país mediante isenção do imposto de importação (art. 20 ao 26).

Salienta-se que o descumprimento das metas estabelecidas de eficiência energética veicular, desempenho estrutural associado a tecnologias assistivas à direção, rotulagem veicular e dispêndios com pesquisa e desenvolvimento tecnológico, sujeitarão as empresas habilitadas às sanções administrativas previstas em lei, e a depender do caso, no recolhimento dos tributos com estorno dos benefícios fiscais anteriormente concedidos.

Acerca do prazo de vigência do benefício, o Rota 2030 vigorará por cinco anos, iniciando em 1º de dezembro de 2018, surtindo seus efeitos até 30 de novembro de 2023, período este necessário para que a política tributária incentivada seja avaliada pelo governo brasileiro. Ao fim deste período de análise, se almeja constatar um efetivo desenvolvimento tecnológico

mediante inovação a permitir maior segurança e qualidade veicular, eficiência energética inclusive por eletrificação automotiva, tudo isso aliado à proteção do meio ambiente.

Neste contexto, perceptível que a política tributária adotada de estímulo é relevante para as empresas do setor automotivo e cadeia de autopeças que cumprirem as obrigações dispostas na Lei n.º 13.755 de 2018, uma vez que a fruição dos incentivos fiscais pelas empresas habilitadas tende a ampliar o desenvolvimento, manutenção e fortalecimento da produção global de veículos automotores no Brasil, viabilizando relevante incremento de competitividade ao setor para concorrer com a indústria automotiva internacional, tudo isso alinhado com valores constitucionais do incentivo ao desenvolvimento de ciência, tecnologia, inovação, fomento ao emprego, preservação do meio ambiente e demais valores constitucionais fundamentais protegidos.

Denota-se então que o Direito é linguagem e inexiste ciência, como é o caso do Direito, sem linguagem. A busca do conhecimento exige previamente ou se opera mediante uma construção linguística, sendo que o conhecimento pleno em dado momento só é alcançado por meio de linguagem competente, como é da Lei n.º 13.755/2018 e regulamentação aplicável ao Rota 2030.

Diante da perspectiva dada ao texto, nota-se que este trabalho não visa detalhar à exaustão os ventilados benefícios fiscais automotivos, mas avaliá-los sob o aspecto da segurança jurídica e confiabilidade das empresas beneficiárias na política tributária brasileira de fomento ao desenvolvimento tecnológico, o que viabiliza crença da iniciativa privada no ordenamento jurídico e consequentemente investimento no Brasil, fortalecendo o setor industrial por intermédio de incentivo fiscal, conforme tratado melhor a seguir.

Percebe-se que o Direito Positivo é um efetivo sistema comunicacional que visa estabilizar as relações humanas e promover a justiça, ficando evidente que o "Direito é linguagem, pois é a linguagem que constitui as normas jurídicas".³⁰

5) Confiança jurídica no Rota 2030 e suas consequências práticas.

Merecer ser novamente apontado, que o Rota 2030 é realmente mais ambicioso e abrangente por fomentar a atividade econômica (art. 170 da CF/88), o desenvolvimento tecnológico, inclusive a eletrificação veicular, incentivar a inovação, segurança veicular, proteção do meio ambiente através da melhor eficiência energética e qualidade dos veículos, permitindo sensível incremento de competitividade ao setor para concorrer com a indústria

³⁰ - TOMÉ, Fabiana Del Padre. A Prova no Direito Tributário. 4ª edição, São Paulo: Noeses, 2016, página 04.

automotiva internacional, além de alinhar-se com valores constitucionais brasileiros do desenvolvimento da ciência, tecnologia, inovação, fomento do emprego e preservação contínua do meio ambiente.

Também não é possível ignorar que o Inovar-Autor, apesar dos problemas e insucessos, foi uma experiência que possibilitou o desenvolvimento e aprimoramento do Rota 2030, trazendo incentivos fiscais atrelados a obrigações para o setor, que não cumpridas acarretarão sanções às empresas beneficiárias. Ou seja, a primeira impressão na vigência da Lei n.º 13.755 de 2018 é que agora o contribuinte tem a possibilidade de conhecer o Direito, confiar nele e calcular seus efeitos, justamente pelo fato do governo ter implantado uma política tributária industrial para o segmento automotivo e cadeia de autopeças com objetivo de longo prazo e avaliação constante pelo grupo de acompanhamento do programa (artigos 13 e 14 da Lei 13.755/2018³¹), incentivando a modernização tecnológica do setor automobilístico, através do fomento da atividade econômica, aumento da produtividade, eficiência, investimentos e fortalecimento do setor.

Com relação à proteção da confiança nos atos da administração pública, como é o caso da habilitação de empresa beneficiária do Rota 2030, importante apontar que a revisão dos atos administrativos deve levar em consideração a confiança e a boa-fé do administrado nas normas emitidas pelo poder público, sopesando os interesses colidentes no caso concreto, quando diante de atos administrativos declarados ilícitos mas que criaram benefícios ao particular.

Cabe lembrar que a evolução da jurisprudência atual³² admite que os atos

³¹ - Art. 13. Fica instituído o Grupo de Acompanhamento do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística, composto por representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com o objetivo de definir os critérios para monitoramento dos impactos do Programa, conforme ato do Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. (Produção de efeito)

§ 1º O Grupo de Acompanhamento de que trata o caput deste artigo: I - deverá ser implementado até 31 de dezembro de 2018; II - terá o prazo de 6 (seis) meses, após sua implementação, para definir os critérios para monitoramento e avaliação dos impactos do Programa; e III - deverá divulgar, anualmente, relatório com os resultados econômicos e técnicos advindos da aplicação do Programa no ano anterior.

§ 2º O relatório de que trata o inciso III do § 1º deste artigo: I - será elaborado pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, sob a supervisão do Grupo de Acompanhamento do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística; e II - deverá conter os impactos decorrentes dos dispêndios beneficiados pelo Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística na produção, no emprego, nos investimentos, na inovação e na agregação de valor do setor automobilístico.

Art. 14. Ficam criados o Observatório Nacional das Indústrias para a Mobilidade e Logística e o Conselho Gestor do Observatório, constituído por representantes do governo, do setor empresarial, dos trabalhadores e da comunidade científica, responsável, entre outras atribuições, por acompanhar o impacto do Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística no setor e na sociedade, conforme ato do Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. (Produção de efeito).

³² - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na ACO 79 admite a manutenção de situações consolidadas no tempo, em prestígio e respeito aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. No mesmo sentido, foi a decisão recente do STF no RE n.º 1.324.812 de São Paulo, publicado no DJe-de 15/09/2021.

administrativos ilícitos sejam reconhecidos como dignos de proteção pela eficácia reflexa do princípio da proteção da confiança, desde que o referido ato seja capaz de gerar confiança (aparência de legalidade) somada a ausência de má-fé ou negligência do administrado, uma vez que na ilicitude manifesta, o ato deve ser anulado.

De igual forma, a proteção da confiança do administrado deve ocorrer com relação aos atos administrativos não vinculantes, como é o caso de atos administrativos interpretativos ou pareceres normativos, uma vez a que o administrado depositou confiança neles atrelado ao fato da administração se vincular (não o administrado) aos seus próprios atos e Direitos fundamentais. Isso tudo demonstra que os atos normativos funcionam como instrumentos garantidores de segurança e orientação do contribuinte, como é a hipótese das empresas beneficiárias do Rota 2030.

Não é demais dizer, que a prática administrativa adotada pela administração pública de conhecimento do administrado, sem que esse entendimento tenha sido formalmente publicado, gera proteção pelo princípio da confiança que o administrado depositou nesse entendimento, desde que o administrado tenha depositado seus direitos de liberdade e propriedade nesse entendimento ou nessa prática administrativa a ensejar amparo pelo primado da segurança jurídica.

Observe que os atos administrativos individuais, a exemplo da habilitação de empresas no Rota 2030, criam uma relação de confiança entre administração e administrado, gerando um dever de lealdade recíproco (sua quebra gera deslealdade), moralidade e dever de boa-fé administrativa, os quais se consolidam com o passar do tempo, ficando mais difícil sua anulação ou revogação quando a norma administrativa individual e concreta percorre um longo período de tempo com eficácia, ficando claro que os atos precários ou provisórios são mais suscetíveis a revogação ou anulação por lhe faltar a efetiva lealdade recíproca a ensejar uma alta confiança no ato administrativo.

Falando especificamente sobre o procedimento da habilitação em regimes de incentivo fiscal como o Rota 2030, o objeto do manejo do expediente é justamente diminuir o risco tributário da operação e garantir a calculabilidade da atuação da administração, sendo um instrumento de proteção da confiança e segurança jurídica. Assim, a prática individual consolidada pela administração (artigos 100 e 146 do Código Tributário Nacional) gera segurança jurídica e confiança nos atos praticados pela administração pública, podendo ser revisto o lançamento, apenas quando houver erro de fato (art. 149 do CTN), ficando denotada a importância da segurança e confiança nos atos administrativos, ante o exercício da liberdade

e da propriedade pelas empresas habilitadas no Rota 2030.

Sobre as consequências práticas e controle dos incentivos fiscais, o Professor Carlos Augusto Daniel Neto destaca, “a distinção entre: (i) parâmetros genéricos, aqueles que regulam a atividade impositiva, mas que também se aplicam à concessão de incentivos, como a legalidade e a isonomia...e (ii) específicos, que são relativos exclusivamente aos incentivos fiscais, subdividindo-se em quatro parâmetros: (a) de forma; (b) de transparência; (c) de impacto financeiro-orçamentário; e (d) de vigência”³³, sendo a forma a lei ou veículo normativo específico para a concessão do incentivo fiscal, a transparência é a quantificação ou identificação dos incentivos fiscais (art. 165, § 6º da CF/88), o impacto financeiro-orçamentário é a descrição das restrições financeiras do erário (art. 14 da LRF) e o temporal que é a vigência dos incentivos fiscais no tempo ou a necessidade de um prazo de duração determinado para todo benefício fiscal. Ou seja, os incentivos fiscais “são instrumentos de um planejamento estatal e são criados a partir de um prognóstico legislativo, uma projeção de eficácia externa ideal, que alcançará o estado de coisas pretendido pelo sistema jurídico constitucional. Sob esta perspectiva, o controle material desses instrumentos de indução econômica passa preliminarmente pelo exame da relação de causalidade entre essa prognose e a finalidade pretendida”³⁴.

No caso do Rota 2030 a finalidade pretendida pelo benefício fiscal se destina a apoiar o desenvolvimento tecnológico, incentivar a competitividade, inovação, a segurança veicular, a proteção ao meio ambiente, eficiência energética e qualidade dos veículos automotores e cadeia de autopeças no Brasil, o qual teria um prazo definido para seu esgotamento, demonstrando assim o caráter provisório do benefício fiscal, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias sob n.º 13.473 de 2017 e art. 165, § 2º da CF/88.

Além disso, “o controle dessas normas não deve passar apenas por um controle abstrato da finalidade, mas também por um controle concreto dos efeitos, a partir da relação entre estes e os estados de coisa ideais prescritos pelos princípios constitucionais. A ideia de efeitos não previstos pelo legislador traz outro ponto importante para o aprofundamento da análise”³⁵.

No caso do Rota 2030, até o momento o incentivo não apresenta resultados, além daqueles previstos pelo legislador, porém, eventual controle concreto de efeitos positivos não

³³ - DANIEL NETO, Carlos Augusto. A provisoriedade dos incentivos fiscais – uma abordagem pragmática da Zona Franca de Manaus. RDTA 35, 2016, página 56.

³⁴ - DANIEL NETO, Carlos Augusto. A provisoriedade dos incentivos fiscais – uma abordagem pragmática da Zona Franca de Manaus. RDTA 35, 2016, página 56.

³⁵ - DANIEL NETO, Carlos Augusto. A provisoriedade dos incentivos fiscais – uma abordagem pragmática da Zona Franca de Manaus. RDTA 35, 2016, página 62-63.

previstos seriam bem vindos ao mercado brasileiro, ante os relevantes investimentos que as gigantes automotivas já anunciaram promover no mercado brasileiro até o ano de 2026, iniciativas que certamente contribuirão para a melhoria das operações fabris e dos produtos brasileiros, além de fomentar a economia do País durante o processo de consolidação dos investimentos.

Vislumbra-se importante a política tributária brasileira também sopesar no plano pragmático, a tributação sobre a renda em um mundo globalizado, ante a modernidade permitir que alguns contribuintes (no caso, pessoas jurídicas multinacionais favorecidas do segmento automotivo), optem por escolher o local onde serão tributados para fins de IRPJ e CSLL, posto que o Estado Brasileiro, na qualidade de ente tributante, pode ser visto como um fomentador dos interesses dos contribuintes (art. 170 da CF/88) ou um Estado coercitivo que busca o objetivo comum da coletividade através de um tratamento igualitário, o que enseja um dilema do efetivo papel do Estado Brasileiro para fins tributários acerca da incidência fiscal sobre o resultado das empresas deste setor. Observe que a concessão de benefícios fiscais a esses contribuintes móveis seria um tratamento diferenciado inspirado em economia de mercado. Caso não se adote essa postura fiscal, o Estado (País) na qualidade de ente tributante, ficará sem qualquer possibilidade de soberania tributária sobre essa parcela favorecida ou móvel, ficando reduzido o poder coercitivo do Estado para esse tipo de contribuinte favorecido, como é o caso das empresas multinacionais do setor automotivo e de autopeças.

Enfim, o princípio constitucional da segurança jurídica determina que os contribuintes tenham como antever objetivamente seus direitos e obrigações, a fim destes conhecerem as normas e se planejarem para a incidência tributária, denotando no princípio da confiança da lei fiscal, onde é dado ao contribuinte conhecer e computar os seus encargos tributários, pois o sujeito passivo da obrigação tributária tem o Direito de conhecer previamente e adequadamente os tributos, bem como ver assegurado o cumprimento imparcial e impessoal das leis, em atenção, inclusive ao princípio da boa-fé, quer seja a boa-fé subjetiva, que é a intenção de agir em conformidade com o Direito, como a boa-fé objetiva, que é a conduta legalmente adequada que se espera de uma pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

“Realmente, em matéria tributária a proteção da boa-fé objetiva é fundamental, haja vista a repercussão social, econômica e financeira que uma mudança de entendimento da Administração Fazendária causará no patrimônio e na liberdade do contribuinte. Este deve ter prestigiada sua confiança na conduta que o Estado tomará, exatamente para que possa planejar

seu futuro com tranquilidade”³⁶, ficando evidente a íntima relação do princípio da boa-fé com a segurança jurídica e confiança no Direito. Também tem íntima ligação com a segurança jurídica o primado da moralidade administrativa e demais princípios insculpidos no art. 37 da CF/88 (legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade).

6) Síntese conclusiva.

Consoante todo o exposto, o Inovar-Auto na qualidade de benefício fiscal previsto na Lei n.º 12.715 de 2012 não permitiu confiabilidade, calculabilidade e a previsibilidade necessárias das empresas beneficiárias na ferramenta tributária que visava estimular a produção e a comercialização de veículos mais seguros e mais econômicos em consumo energético, sendo que o fracasso ocorreu justamente pela ausência de estabilidade desta política tributária, ensejando imprevisibilidade do setor para o seu desenvolvimento e manutenção no país, ante a impossibilidade de prever um futuro saudável sem um incentivo fiscal seguro que viabilizasse um estado de confiabilidade, calculabilidade, cognoscibilidade e controlabilidade jurídico-racional. Em resumo, o Inovar-Auto não possibilitou aos contribuintes habilitados no regime, um amplo controle e a adoção de um planejamento estratégico digno das empresas que exploram este mercado.

De outra banda, também vimos que o Rota 2030 é mais ambicioso, abrangente e visa promover ampla gama de valores constitucionais, face realmente fomentar o emprego, o desenvolvimento tecnológico, inclusive a eletrificação veicular, incentivar a inovação, segurança veicular, proteção do meio ambiente através da melhor eficiência energética e qualidade dos veículos, permitindo sensível incremento de competitividade ao setor para concorrer com a indústria automotiva internacional.

Tanto é verdade que recentemente grandes gigantes do setor automotivo, já tem investimentos e projetos automotivos vultuosos aprovados para o Brasil até o ano de 2026, ficando visível que a política brasileira está alinhada com o atual cenário internacional do setor automotivo e cadeia de autopeças, os quais vêm se alterando substancialmente ante as pressões ocasionadas por novos processos produtivos, relacionados à inovação e desenvolvimento de novos produtos tecnológicos para o segmento.

Em suma, o Rota 2030 é uma linguagem do Direito que caminha em paralelo com diversos valores constitucionais consagrados, aptos a viabilizar o desenvolvimento da ciência,

³⁶ - CARRAZZA, Roque. Curso de Direito Constitucional Tributário, 33ª edição. São Paulo: JusPODIVM Malheiros, 2021, página 369.

pesquisa, tecnologia, inovação, emprego e preservação contínua do meio ambiente, com confiança, forte aparência de certeza, segurança jurídica e previsibilidade da aplicação do Direito.

Enfim, estes valores certamente continuarão a propiciar ao segmento automotivo e de autopeças brasileiro, incremento de viabilidade econômica, conforme se almeja no Estado Democrático de Direito previsto na CF/88.

7) Referência Bibliográfica

ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica – Entre a permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.

CALIENDO, Paulo; et alii. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, vol. 76/2014, Out / 2014 | Dez / 2014.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. IPTU e Progressividade-Igualdade e Capacidade Contributiva, 3ªEd. São Paulo: Quartier Latin, 2015.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário, 21ª Edição, São Paulo, Malheiros, 2005.

_____. Curso de Direito Constitucional Tributário, 33ª edição. São Paulo: JusPODIVM Malheiros, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. Direito Tributário, Linguagem e Método. 7ª edição. São Paulo: Noeses, 2018.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In TÔRRES, Heleno Taveira (org.). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

DAGAN, Tsilly. Re-Imagining Tax Justice in a Globalized World (January 31, 2020). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3602678>.

DANIEL NETO, Carlos Augusto. A provisoriedade dos incentivos fiscais – uma abordagem pragmática da Zona Franca de Manaus. RDTA 35, 2016.

MELLO ANDRADE, Paulo R. O programa inovar-auto: Os resultados e as controvérsias do novo regime automotivo, Rio de Janeiro: Monografia de bacharelado para o Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2018.

SILVEIRA DOS SANTOS, Rodrigo. SHMIDT JUNIOR, Reno. Revista de Economia Política, vol. 41, nº 1, pp. 137-154, janeiro-março/2021, Análise dos efeitos do Novo Regime Automotivo (1996-1999) e o Inovar-Auto (2012-2017).

TOMÉ, Fabiana Del Padre. A Prova no Direito Tributário. 4ª edição, São Paulo: Noeses, 2016.