

IPI - -Imposto sobre produtos industrializados – como instrumento no fomento e na preservação econômica nacional: Caso da importação de automóveis para Brasil.

IPI - Tax on manufactured goods - as an instrument in promoting national economic and conservation: The case of car imports from Brazil.

Fernando Bretas Vieira Porto¹

Renata Maria Albergaria Amaral²

RESUMO

Este artigo abordará a questão da intervenção econômica do Estado, sob a ótica da tributação. Desde um pequeno desequilíbrio de mercado até as mais agudas convulsões econômicas, há diversas formas e meios que o Estado dispõe para regular e instrumentalizar suas políticas públicas. Uma dessas ferramentas seria via tributação. No caso específico do Brasil, vamos nos ater ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI - para podermos demonstrar de maneira clara as medidas executivas e legislativas implementadas para conter a entrada massiva de veículos estrangeiros no Brasil. Para tanto, abordaremos a questão que envolve majoração da alíquota do IPI sobre veículos automotores importados (com as devidas exceções) e sua questionada nacionalização, sob o argumento da preservação do mercado nacional. Resta-nos refletir como que concretamente e quão é eficiente a proposta da majoração da alíquota de um determinado imposto tem condão de assegurar a proteção de um determinado nicho de mercado e o resultado alcançado.

PALAVRAS-CHAVES: Tributo. IPI. Nacionalização. Intervenção e política econômica.

¹ Advogado do escritório Aguiar & Aguiar Advogados Associados A/S, mestrando em Direito pela FUMEC – Fundação Mineira de Educação e Cultura, professor convidado da UNIUBE – Universidade de Uberaba.

² Bacharelada em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva – Minas Gerais, especialização em andamento de Direito Ambiental pela Pontifícia Católica de Minas Gerais – PUC MINAS, graduação em Medicina Veterinária pela Pontifícia Católica de Minas Gerais – PUC MINAS.

ABSTRACT

This article will address the issue of state economic intervention, from the perspective of taxation. From a small imbalance in the market to the most acute economic convulsions, there are several ways and means that the state has to regulate and equip their public policies. One such tool would be via taxation. In the specific case of Brazil, we will stick to the Excise Tax - IPI - in order to demonstrate clearly the executive and legislative measures implemented to contain the massive influx of foreign vehicles in Brazil. To this end, we discuss the issue involving the rate increase of IPI on imported vehicles (with appropriate exceptions) and questioned its nationalization on the grounds of preserving the national market. It remains for us to reflect on how it actually is and how efficient the proposed increase in the rate of tax is a particular bullet to ensure the protection of a particular niche market and the result achieved.

KEYWORDS: A Tribute - IPI - Nationalization - Intervention and economic policy.

1 INTRODUÇÃO

Poucos temas atuais despertam tanto interesse no meio acadêmico e social como a questão da finalidade e a real persecução das medidas extrafiscais implementadas pelo poder executivo nacional.

Dada à evolução e a superação do Estado Social com o advento dos direitos humanos de segunda e terceira gerações, levou o Estado a fixar tributos com características finalísticas, com a intenção da efetivação desses novos direitos (FERREIRA, 2011, p.6651). Tal fato tem relevância acadêmica e prática que os economistas estudam os efeitos da tributação, tanto na regulação econômica quando no desempenho do mercado no âmbito nacional.

Há muito criticado, o reajuste da alíquota do IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados provocou no ano de 2011 um alvoroço inicial nas demais montadoras e importadoras de veículos residentes no Brasil. Fato é que as medidas estão sendo ajustadas para melhor atender os interesses das multinacionais “nacionais” e as ditas estrangeiras.

No próximo capítulo, vamos nos ater as explanações doutrinárias sobre o tributo como ferramenta de intervenção estatal na economia.

Já no capítulo três, será visto o caráter extrafiscal do tributo e as ações governamentais a cerca deste instituto.

Para introduzirmos o objeto de estudo deste artigo é apresentada algumas medidas executivas e legislativas no que diz respeito à política fiscal brasileira, no quarto capítulo.

Ao final, no capítulo cinco, analisaremos os diversos posicionamentos e propostas de intervenção, bem como a proteção econômica desejada com a majoração da alíquota de IPI para veículos automotores importados.

Por fim, saberemos se as medidas fiscais adotadas pelo Estado brasileiro vão, realmente, surtir o efeito almejado pelo governo e os reflexos para população.

2 TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO ECONÔMICA

2.1 Considerações iniciais

Acerca dos estudos históricos e teóricos sobre a intervenção econômica do Estado, é pacificada a ideia que a intervenção do Estado no mercado sempre existiu, alternando a intensidade e o *modus operandi* (FERREIRA, 2011). Distinto do conceito atribuído a esta intervenção, temos que seu significado mudou ao longo dos séculos e conforme o contexto histórico envolvido.

O tributo como uma das ferramentas no fomento econômico, ganha importante relevo no atual cenário mundial. Os governos cada vez mais têm utilizado as normas tributárias como meio para atingir seus fins econômicos. Mais uma vez, não se foca unicamente no caráter arrecadatório das diretrizes tributárias (MARTINS, 2011).

Para Hamanda Rafaela Leite Pereira (2011, p. 6644) o Estado poder atuar e influenciar o processo econômico. Temos que a atuação a exploração da atividade econômica em *lato sensu* - alcançando a prestação de serviço e intervenção- e intervenção, a exploração de determinada atividade em *stricto sensu*.

Nos dias atuais, salienta-se a importância da figura da ação governamental no campo da política tributária e suas funções elementares. Funções estas denominadas de alocativas, distributivas e estabilizadoras.

Nota-se que o mercado, por si só, é insuficiente de gerar de modo razoável o fornecimento de bens que a sociedade almeja. Assim, incumbe ao Estado o compartilhamento adequado de bens públicos com a finalidade de atender aos anseios da sociedade – função alocativa da política tributária (MARTINS, 2011). Visto que a distribuição de renda vindos das dotações dos fatores de produção, bem como a respectiva remuneração no âmbito do mercado é muitas vezes longe do almejado, desta feita, fica a cargo do governo a utilização de

mecanismos específicos que promovem os ajustes pretendidos, como as transferências, os impostos e os subsídios – função distributiva. Por fim, o crescimento econômico que produz inflação baixa e boa taxa de emprego deve ser obra de uma responsável política econômica – função estabilizadora.

Para analisar a ótica do sistema econômico na Constituição Federal, não devemos nos ater à leitura isolada do Capítulo I, do Título VII. É de suma importância a apreciação da constituição de forma sistemática, no intuito de conferir os fundamentos que a sociedade cedeu ao Estado para interferir no domínio econômico (FERREIRA, 2011, p.6650).³

No campo constitucional, no título relativo à ordem econômica e financeira, o autor Luciano Amaro (2011, p.173) constata que “o *incentivo à atividade econômica*, previsto como função do Estado no art. 174, pode instrumentar-se também por intermédio de normas tributárias”.

Sabemos que o Estado vale-se da tributação não só como meio arrecadatório, mas também para ter um viés regulatório, intervindo no domínio econômico e no meio social (FERREIRA, 2011). Latente é sua finalidade precípua de extrafiscalidade.

È notória é ideia que o benefício tributário deve ser o mais harmonioso possível com neutralidade tributária. Pode ser descrita na ideia de que o sistema tributário não deve interferir no mercado empresarial nem no cotidiano do cidadão de forma a causar desequilíbrios (MARTINS, 2011). Desta feita, busca-se a preservação da otimização dos instrumentos de produção, contribuindo para a sadia concorrência empresarial.

Não há outra forma de entender, sempre que uma exação é cobrada ou um benefício tributário outorgado, haverá consequência da economia de mercado. Isto é inevitável.

Diante da exposição apresentada, Marilene Talarico Martins Rodrigues (2007, p.206) comenta:

A política tributária não pode ser reduzida a uma atividade política meramente arrecadatória, para cobrir gastos públicos cada vez maiores.

Uma real e autêntica política tributária deve ser fundamentada em diversos fatores, tais como: aspectos jurídicos, econômicos, sociais, administrativos e políticos, com programa de governo e metas a ser atingidas. Da análise de todos esse fatores *como*

³ Para conferir um estudo consistente é necessário a observancia dos princípios elencados no Título VII – Da ordem econômica e financeira – em sintonia com os dos artigos 1º, 2º, 3º, LXXI, 7º a 11, 24, I, 37, XIX e XX, do §2º do art. 103, 149, 201, 218 e 219 (BRASIL, 2011).

um todo é que surgirá uma autêntica política tributária em favor da sociedade, e para que o tributo alcance suas reais finalidades na conformação do Estado brasileiro.

A afirmação da doutrina que o Estado consegue recursos financeiros por meio de exações tributárias constitui regra geral para a busca de objetivos maiores (MARTINS, 2011). Na prática, quando o Estado renuncia aos tributos, empregando os incentivos tributários tais como imunidades, isenções, créditos presumidos ou diferimentos, o governo procura influenciar os comportamentos do contribuinte na direção que o Estado entende ser benéfico economicamente.

3 A FUNÇÃO EXTRAFISCAL DO TRIBUTO NA ECONOMIA DE ESTADO

3.1 Dos modos de interferência do Estado na ordem econômica

Muito discutida politicamente e economicamente, os subsídios são instrumentos do qual o Estado dispõe para concretizar a distribuição de renda em favor da sociedade. È neste diapasão, em que se exige maior criatividade do aparato estatal ao lidar com o sistema tributário pátrio e se percebe uma nova organização das empresas por causa da dita globalização (MARTINS, 2011). Assim, os subsídios devem ser instrumentalizados como uma via adequada para a persecução dos objetivos estatais.

Desta feita, podemos afirmar que uma dos importantes instrumentos utilizados pelo Estado para intervir indiretamente no âmbito econômico é o tributo (FERREIRA, 2011, p. 6647). Juntamente com a função arrecadadora, o tributo exerce uma função relevante na regulação da economia e na reestruturação social. È de se resaltar a importância da ideia de

extrafiscalidade como meio de cumprir os ditames constitucionais do artigo 174 da Constituição Brasileira (BRASIL, 2011).

O administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p.757) percebe que há 3 modos de interferência do Estado na ordem econômica:

- (a) ora dar-se-á através de seu “poder de polícia”, isto é, mediante leis e atos administrativos expedidos para executá-las, como “agente normativo e regulador da atividade econômica” – caso no qual exercerá funções de “fiscalização” e em que o “planejamento” que conceber será meramente “*iniciativa* para o setor privado” e “determinante para o setor público”, tudo conforme prevê o art. 174;
- (b) ora ele próprio, em casos excepcionais, como foi dito, atuará empresarialmente, mediante pessoas que cria com tal objetos; e
- (c) ora o fará mediante incentivos à iniciativa privada (também supostos no art. 174), estimulando-a com favores fiscais ou financiamentos, até mesmo a fundo perdido.

È importante lembrar que no cenário atual econômico mundial, as economias independentes, os investimentos, principalmente internacionais, são cobiçados pelos governos. Diversas legislações dispõem das formas de atração de investimentos a fim de fomentar as economias locais, sendo que os incentivos tributários são umas das ferramentas mais aplicadas.

No entendimento de que a tributação é indutora da economia temos que:

a indução é a antítese da neutralidade, ou seja, nos sistemas tributários nos quais se observa alto grau de indução, naturalmente, a neutralidade estará ofuscada pelo intervencionismo do Estado...Os incentivos fiscais, quando mal aplicados, geram sérios prejuízos para o equilíbrio dos agentes econômicos eficientes, forçados a suportar carga fiscal incompatível com o quadro da livre-concorrência...As guerras fiscais interna e externa levam os concorrentes a competirem desigualmente, em clara afronta à neutralidade. (ZILVETI *apud* MARTINS, 2011, p. 106).

No plano da política econômica internacional, os Estados veem-se praticamente forçados a assinar acordos com outros governos, sob pena de ficarem fora do disputado comercio internacional (MARTINS, 2011). Tanto é assim, que a idolatrada soberania fiscal tende a ser relativizada com a assinatura de tratados em âmbito regional quando multilateral.

De certa forma, o Estado atualmente não se ocupa apenas com o financiamento de suas despesas com o funcionário público serviços, contratos e com as demais manutenções administrativas. Fato é que o Estado administrador intervém sobre o domínio econômico social e que se preocupa com a busca dos objetivos e valores constitucionais (FERREIRA, 2011, p. 6646). Deve o administrador público usufruir dos instrumentos específicos e dispostos legalmente, que atendam às exigências e dinâmica cada vez maiores da sociedade e economia moderna.

Ao lado da função fiscal, as normas tributárias, isto é, aquelas que têm por objetivo precípuo arrecadatória de recursos financeiros, emergem também normas cuja função não é diretamente e objetivamente majorar as receitas estaduais (FERREIRA, 2011, p. 6646). Cresce o entendimento que a demanda pelo “agir” estatal nos mais diversos setores nacionais e da economia influi diretamente na tributação, provocando a utilização crescente do tributo com a perspectiva não apenas arrecadatória.

Nesta vertente, é possível verificar:

E esses acordos não se limitam àqueles referentes, exclusivamente, à matéria tributária, como é o caso das convenções internacionais destinadas a evitar a dupla tributação da renda e a evasão fiscal; nos acordos multilaterais do comércio, que tem se multiplicado, também existem dispositivos essencialmente tributários, o que fortalece a ideia do tributo como instrumento de indução da economia. Dentre os acordos de comércio, têm ainda mais notoriedade os tratados internacionais com o objetivo de criar áreas econômicas integradas (blocos econômicos que inicialmente eram regionais, mas que atualmente não se limita mais a países vizinhos) (FERNANDES *apud* MARTINS, 2011, p. 102).

È precipuamente por meio do aparato tributário – imposição de tributos ou benefícios fiscais – que os governos conseguem investimentos que desejam, surge a questão de se saber quando um benefício tributário é legítimo, no que tange o benefício real da comunidade.

3.2 Da extrafiscalidade do IPI em contrapartida do fomento econômico

Temos que o princípio tributário da extrafiscalidade aplicável ao IPI, para muitos autores, não é absoluta, é relativa. Deve ser usado como uma ferramenta para regulação da economia, mas desde que não haja diferença no sujeito passivo da contribuição.

Vale mencionar que o IPI é também um imposto seletivo. Temos que a técnica de incidência de alíquotas na **seletividade** (grifo nosso) recai sobre a indispensabilidade do bem industrializado (SABBAG, 2011). Assim, produtos de primeira necessidade devem ter alíquotas menores que os bens supérfluos, conforme preconiza o art. 153, § 3º, I da Magna Carta.

A fim de proteger e equilibrar a balança comercial; de promover o fomento das atividades mercantis em determinadas regiões do território brasileiro, com intuito de diminuir as desigualdades sociais e regionais; proteger o meio ambiente contra o abuso e a exploração desordenada; a necessidade de diminuir a concentração de renda; de reduzir o desemprego e a informalidade, além de evitar a depreciação das condições de trabalho; a desestimulação no consumo do fumo, bebidas alcoólicas são situações exemplificativas que demonstram o objetivo de tributos com ênfase extrafiscal. São instrumentos que orientam o legislador e executivo e que possibilitam a inserção e interferência do Estado regulador na economia (FERREIRA, 2011, p. 6647).

A noção do conceito de **extrafiscalidade** (grifo nosso) com a figura da **fiscalidade** (grifo nosso) da norma tributária revela-se a ideia larga da acepção, visto que a extrafiscalidade atua, de maneira finalística, na economia, na sociologia, na política, não se atendo a indução ou repressão de comportamentos, visando conjuntamente outros aspectos sociais como a cultura, as ações artísticas e desportivas, como tantos outros ramos (FERREIRA, 2011, p.6649).

Sabemos que o IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados é um imposto dito real. Recai sobre uma determinada espécie de bens industrializados. É de forte interesse fiscal para a União, vez que representa volumosa quantia no orçamento do Fisco (SABBAG, 2011). Ao lado da função arrecadatória, que é de sua natureza, perfaz importante função regulatória da economia de mercado. Este mecanismo de regulação se apoia na **essencialidade** (grifo nosso) do bem, variando a exação na razão inversa da necessidade do produto.

Tem-se como exemplo dado pela Hamanda Rafaela Leite Ferreira (2011, p.6651) de extrafiscalidade tributária a remissão, isenção, alteração de base de calculo e alíquota, como

tantos outros (FERREIRA, 2011, p.6651). Desta feita, é possível afirmar que a diminuição do IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados), sobre a fabricação de veículos, concedido pelo governo federal nos anos de 2008 e 2009, não teve por finalidade o favorecimento de um específico setor da economia.

Aproveitando o ensejo da finalidade extrafiscal, ensina Alfredo Augusto Becker citado por Ferreira (2011, p.6650) que:

A principal **finalidade** dos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não era a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de **intervenção** estatal no meio social e na economia privada.

Há uma estrita relação entre extrafiscalidade e seletividade. Nesta esteira, André Elali (2005) diz que a seletividade corresponde às alíquotas maiores para produtos considerados não essenciais, na medida da sua relação com a economia local. Assim, fundamenta que se tributam mais, a título de exemplo, o cigarro do que produtos considerados essenciais, através de uma tributação mais onerosa.

Afirma Martins (2011) que “a extrafiscalidade do tributo – aqui entendida como conjunto de normas, na seara tributária, com função indutora – adquire impulso procurando incentivar o comportamento querido pelo estado ou desestimulando o repudiado”.

Abstendo se da ideia inicial de imposto, a extrafiscalidade se configura como valor constitucional (FERREIRA, 2011). Pode ser representadas por benefícios fiscais, isenções, progressividade de alíquotas, finalidades especiais, entre outras formas que assume, criando distinções entre os indivíduos (agentes políticos, econômicos e sociais).

Cabe ao Estado gestor e administrador agir com prudência e nos limites fixados pelo ordenamento jurídico vigente, vez que o instrumento da extrafiscalidade do tributo impacta na economia do país, levando o mercado na direção das políticas públicas pretendidas para o setor (FERREIRA, 2011, p. 6652).

Seguindo este raciocínio temos que:

A utilização da tributação com finalidades não fiscais é um instrumento de fundamental importância para a consecução dos objetivos da política econômica do Estado Democrático de Direito. Entretanto, põem-se em debate os limites a esta utilização e a sua necessária relação com os limites e princípios retores da imposição

fiscal. Discute-se, assim, até que ponto a tributação extrafiscal não atentaria contra os princípios de justiça, equidade e outros balizadores da tributação fiscal (SPAGNOL *apud* FERREIRA, 2011, p.6652).

4 A ATUAL POLITICA FISCAL BRASILEIRA

Peça central nos últimos tempos, a política fiscal brasileira tem gerado inflamadas discussões. Em razão dos efeitos da crise econômica internacional que contaminou o mundo em 2008, o papel a ser desempenhado pela política fiscal da atualidade e num futuro próximo ganha destaque (MARTINS, 2011). Fato é que medidas difíceis terão que ser implementadas numa realidade cada vez mais complexa e conturbada como a nossa.

È de suma importância uma análise mais crítica da atuação estatal, no que diz respeito à manifestação do seu poder/dever garantidor do interesse social, vez que tem no tributo valioso instrumento de intervenção do domínio econômico (FERREIRA, 2011).

Notavelmente, sabemos que as características de extrafiscalidade dos tributos impactam, diretamente ou indiretamente, em um determinado nicho de mercado que pretendia efetivar uma política pública (FERREIRA, 2011). Assim, cabe ao Estado agir de maneira comedida, “cirúrgica” e nos limites impostos no ordenamento jurídico nacional.

A clara intenção do executivo federal, em tese, era de assegurar que o desequilíbrio econômico mundial não iniciaria um processo de estagnação do segmento do país, pois, caso isso acontecesse, iria irradiar por toda sociedade e mercado brasileiro (FERREIRA, 2011).

Em reportagem recente, Wellton Máximo (2012) informa que a partir de 1º de maio de 2012, as alíquotas de IPI sobre o cigarro serão reajustadas de forma escalonada. Os reajustes terminarão no ano de 2012. A Receita Federal espera um salto na arrecadação do IPI sobre os cigarros. A previsão fazendária é ultrapassar os atuais R\$ 3,7 bilhões anuais para R\$ 7,7 bilhões anuais a partir de 2015. Salienta-se que a carga tributária sobre o dito produto é os atuais 58% a 60% em média, passará para 81% no regime geral e ficará na casa dos 70%, em média, no regime especial.

Historicamente é sabido que há séculos os países adotam o I.I. – Imposto de Importação – como modo de proteger o mercado interno, bem como o I.E. – Imposto de Exportação - tem como finalidade regular o mercado interno de bens (FERREIRA, 2011).

Com o disparate negativo da balança comercial brasileira, o governo reagiu com o **Plano Brasil Maior** (grifo nosso) que deu origem ao Decreto 7567/2011, notoriamente um instrumento para a proteção da indústria nacional com a majoração do IPI para veículos importados e atraís investimentos (com a exceção da Argentina e México) (BRAGA, 2012)

Em janeiro de 2012, apesar do aumento das vendas dos importados, a participação do Brasil caiu cerca de 2% com relação a dezembro, o que pode ser considerado um reflexo do aumento de IPI em 30% para veículos que não cumprem a exigência brasileira, que entrou em vigor no dia 25 dezembro (REIS, 2012). Também acreditamos a queda como algo “natural”, vista a sazonalidade do período em questão.

A majoração ou diminuição, até a isenção de alíquotas de Imposto de Importação podem livremente ser alteradas por decreto presidencial, por estarem resguardadas pelo princípio da extrafiscalidade. Desta feita, o IPI é um tributo indireto objetivando a regulação da economia interna.

Muitos analistas criticaram a forma e o ajuste fiscal que o governo brasileiro realizou com a edição do decreto de majoração tributária, justificando que nenhum dos mecanismos atacou os problemas estruturais que inibem a competitividade da indústria (BRAGA, 2012). Segundo fontes do poder executivo, a segunda fase do chamado **Novo Regime Automotivo** (grifo nosso) estimulará a ampliação local de atividades de pesquisa e fomento de tecnologias de ponta.

No âmbito de direito internacional, no que tange a tributação por IPI ou Imposto de importação, há quem sustente nos itens 1 e 2 do artigo III do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), que será isenta a parcela tributária que exceda a tributação do mesmo produto, fabricado no país, não podendo ter divergência de tratamento tributário para resguardar a economia do país, com a exceção do Imposto de Importação, internacionalmente reconhecido pela sua natureza extrafiscal para regulação da economia local (AVELAR, 2012).

A redução do IPI anunciada pelo governo federal no final do mês de março deste ano tem como finalidade dar continuidade ao chamado Processo de Expansão da Economia. Segundo Assis e Leopoldo (2012), em entrevista coletiva com o Ministro da Fazenda Guido Mantega, a união deixará de arrecadar o montante de R\$ 489 milhões de reais. Estas medidas vão vigorar até o final de junho de 2012.

Lembramos que a majoração da alíquota de IPI teve sim, cunho de tributo com características inerentes de extrafiscalidade. Foi notadamente uma política tributária agressiva para exigir das empresas a nacionalização de seus produtos comercializados no Brasil.

A balança comercial entre Brasil e a Argentina, computado os últimos 12 anos, o Brasil ficou com o saldo negativo de US\$ 1,438 bilhão no segmento de automóveis, saldo positivo de US\$ 11,386 bilhões em autopeças e US\$ 4,545 para chassis, carrocerias, reboques, etc. (AGÊNCIA ESTADO E ANFAVEA, 2012). Assim, no total tivemos salto favorável de US\$ 14,493 bilhões no período do ano de 2000 ao final de 2011.

Dados apresentado neste ano de 2012 que as importações de automóveis cresceram 30% no ano passado (BUSINESS, 2012). Na soma total, veículos fabricados no exterior representaram 23,6% do total de licenciamentos em 2011 contra 18,8% em 2010 em todo o Brasil.

A nova proposta e política tributária brasileira em relação ao acordo bilateral com o México registra que o Brasil quer ampliar para 45% de conteúdo nacional usado pelas fabricas instaladas no México e limitar em US\$ 1,4 bilhão por ano a entrada de automóveis mexicanos no País com isenção de Impostos de Importação (VERÍSSIMO, 2012).

O governo brasileiro desconfia que os carros produzidos no México, que pelo acordo em vigor, já possuem conteúdo local menor do que o Mercosul, com exigência de 50%, não tem cumprido sequer esse percentual (AGÊNCIA ESTADO, 2012). Acontece que as montadoras estariam atuando como “maquiadoras”, isso é, empresas que compram peças importadas, em sua maioria dos Estados Unidos, para apenas montá-los em território mexicano.

Temos que políticas públicas protecionistas, com a incidência de suas sobretaxas a importações, que por sua vez, subsidiam a produção local em detrimento da livre concorrência internacional, seguem sendo tentação das economias dos países mais desenvolvidos, tanto que

são proibidas em tratados de livre comércio, como o que regulamenta a atuação da Organização Mundial do Comércio – OMC (DOMINGUES, 2011).

Questionada no Brasil, alta carga tributária tende a aumentar a informalidade, implicando em mais corrupção e diminuição da competitividade das empresas “nacionais” em relação às estrangeiras.

Com o programa de isenções de IPI e outras políticas econômicas favorecendo, de alguma forma, as multinacionais aqui instaladas, há um temor de que se não houver uma política agressiva e forte nos próximos anos, as indústrias brasileiras também se tornem “maquiadoras”, simplesmente uma montadora de veículos (AGÊNCIA ESTADO, 2012).

Atualmente no mundo, as empresas se reorganizam estrategicamente com a finalidade de diminuir custos e conseguir maior entrosamento no cenário internacional.

5 DA MAJORAÇÃO DO IPI NOS CASOS DE VEICULOS IMPORTADOS PARA O BRASIL

Existem duas etapas relacionadas ao tratamento tributário conferido a bens importados. A primeira delas diz respeito à proteção do mercado interno, batizada de nacionalização do bem, isto é, incidência de tributos internos. A segunda etapa é relacionada com o mercado interno – incidência do imposto de importação (GOUVÊA, 2011). Atenta-se que não há outra razão para que todos os tributos nacionais que incidam sobre a importação tenham como base de cálculo o valor da mercadoria ou do serviço importado, com o acréscimo do imposto de importação - I.I. -, além de outros encargos aduaneiros.

O que se questionou tanto na doutrina e pelo mercado foi o porquê o executivo brasileiro não manipulou o Imposto de Importação, o que frequentemente é usado como ferramenta para defender o mercado nacional contra produtos importados (AVELAR, 2012). Há de se constar, que o Brasil já sofreu represálias da Organização Mundial do Comercio

(OMC), pelo mesmo ato tributário. Assim, não soa razoável o motivo de o país socorrer-se do mesmo infrutífero caminho para proteger o mercado nacional.

Vê-se que o tratamento tributário repudiado entre as nações tem se consolidado como uma das principais ferramentas de integração dos blocos econômicos.

Com o aumento desmedido de veículos automotores importados no mercado nacional, em especial pelos automóveis chineses e motocicletas, o governo federal passou a ter uma preocupação ímpar: Competitividade das multinacionais locais (**grifo nosso**).

È o Decreto n° 7.604/2011 (em anexo), em seu parágrafo 1§ do artigo 2°, determinam a obrigação da produção nacional no montante de 65%, a realização de investimentos de acordo com o inciso III, *b*, do citado parágrafo, bem como a realização de seis das atividades enumeradas no inciso III, *c*, deste instrumento legal (AVELAR, 2012).

Alguns autores entendem que acaba o Poder Executivo, mediante medida provisória ou decreto executivo, em criar um latente abuso do poder econômico para as montadoras instaladas no país, limitando aquelas que para realizarem caixa para investimentos iniciais, decidem primeiramente realizando a importação destes automóveis (AVELAR, 2012). È lógico e razoável aceitar a ideia que inicialmente se ganha mercado com veículos importados, verifica-se a aceitação do mercado em foco para, então, planejar os investimentos no país. Notoriamente uma regra básica de planejamento econômico.

Para o autor Raphael Ulian Avelar (2012) o Governo Federal rompeu com princípios tributários, e assim comenta:

Diante das alterações efetuadas pelo Governo Federal, verifica-se claramente o confisco efetuado pelo Poder Público por meio do IPI contra os importadores de veículos, impactando em seu direito de propriedade, não obstante, no direito de propriedade do contribuinte final, ou seja, o consumidor final.

Mais uma vez, diante da voracidade arrecadatória da União, verificamos mais uma inconstitucionalidade, que, ao tentar regular a economia, barrando o ingresso de veículos importados no país, infringe o princípio da propriedade do contribuinte, constitucionalmente garantido, bem como o princípio do não confisco.

Ainda de acordo com Heloisa Menezes - secretária de Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – que o governo federal analisa possíveis mudanças no cálculo do índice de nacionalização, que atualmente considera

itens como publicidade e margem de lucro da revendedora (AGÊNCIA ESTADO, 2011). Mesmo assim, qualquer alteração valerá a partir de janeiro de 2013.

Por ser um tributo indireto, o ônus do IPI é suportado pelo consumidor final (AVELAR, 2012). Sendo assim, se este não quer escolher outro automóvel para adquirir, terá que desembolsar uma grande quantia para satisfazer o desejo de propriedade do mesmo carro, sem contrapartida alguma, e este aumento não encontra justificativa razoável algum.

Em recente publicação, a Agência Estado (2012) em entrevista ao ex-ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior (MDIC) do Brasil, o senhor Miguel Jorge, avalia que “Antes de exigir um conteúdo local maior, o governo precisa elevar a competitividade da indústria brasileira, com a aprovação de reformas que diminuam a carga tributária, à burocracia para exportar e reduzam o impacto do rela valorizado”.

Há razões para que o poder executivo brasileiro ficasse receoso com o comercio bilateral com o México. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e comercio Exterior as trocas de automóveis entre os dois países, sob o regime de livre comercio, provocaram um déficit de R\$ 696 milhões na balança comercial brasileira (BRAGA, 2012). O Brasil exportou para o país da America Central US\$ 1,81 bilhão de veículos e autopeças e importou R\$ 2,51 bilhões.

Datado de 2002, o acordo comercial/tributário bilateral com o México permite importações de veículos e parte de automóveis sem a incidência do imposto de importação. Benefício este, decisivo nas políticas comerciais em segmentos de mercado cuja disputa é muito acirrada (BRAGA, 2012). Os automóveis importados entram no mercado brasileiro com um atrativo extra da isenção dos 30% de IPI que incidem em veículos comerciais leves e pesados.

O chamado Novo Regime Automotivo Brasileiro, a ser anunciado ainda no 1º semestre de 2012, conterà o que o ministro Fernando Pimentel chama vulgarmente de “tablita”. Esta “tablita” nada mais é uma tabela de pontuação para cada montadora instalada no país (ROSSI, 2012). Assim, quando mais pontos cada uma acumular, maior será a redução na alíquota do IPI.

Como critério principal para angariar pontos será o conteúdo nacional, como já mencionado, pois o objetivo principal do regime é favorecer os investimentos das

montadoras, em especial as empresas asiáticas (ROSSI, 2012). Em uma hipótese remota, o desconto pode chegar a 100% dependendo da pontuação, mas, para não incidir IPI, a montadora deverá acumular muitos pontos.

Em 2011 o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, disse que o Novo Regime Automotivo poderá flexibilizar a alíquota do IPI para as empresas que tiverem um plano de investimento consistente no Brasil (NASSIF, 2011). Diz ainda, que o governo não quer apenas construção de galpão ou montagem de veículos no país.

De acordo com Giovanna Riato (2012), para as empresas automobilísticas não serem sobretaxados é cumprirem os requisitos exigidos pelo MDIC. A primeira exigência é a fabricação de automóveis com mais de 65% de conteúdo regional, calculado como proporção das importações sobre faturamento líquido. E ainda, faz necessário investir no mínimo 0,5% do faturamento bruto em pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos, bem como, executar ao menos seis das onze etapas do processo industrial descrito no decreto.

Em entrevista cedida pela Agência Bloomberg para Automotive Business (2012), o presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Mauro Borges Lemos, diz que o governo pretende reduzir a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados ao longo dos próximos 4 anos partir de janeiro de 2013 para automóveis que incluem na exigência de níveis maiores de economia, segurança e tecnologia, bem como maior nível de nacionalização.

O governo possivelmente dará um novo tratamento ao IPI para os chamados *newcomers* (novos fabricantes), fazendo com que o tributo recolhido na importação de automóveis constitua crédito, tornando-se “poupança” a ser utilizada quando as linhas de montagem locais começarem a operar (BRAGA, 2012). Desta forma, haveria a possibilidade de redução na incidência do IPI majorado, isto é, inferior a 30%, à medida que o impedimento na instalação da fábrica se consolide.

É de se observar que não existe consenso no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio sobre a utilização do crédito do IPI. Há quem defenda que os recursos gerados na arrecadação do tributo sobre determinado automóvel importado só possam ser aproveitados, no futuro, na comercialização do mesmo produto fabricado no País (BRAGA, 2012). Temos que levar em consideração que um dos obstáculos na solução apresentada pelo MDIC é a renovação dos portfólios, cada vez mais frequente, tornando improvável que um

veículo importado atualmente seja o mesmo produzido daqui a dois ou três anos, quando da fábrica estiver concluída.

Diante da proposta do executivo brasileiro em reduzir ou isentar a alíquota referente ao IPI, faz parte de esforços para impulsionar a competitividade de fabricantes brasileiros (BUSINESS, 2012). As montadoras, ditas nacionais perderam participação no mercado interno, por conta alta de 35% do real frente ao dólar, que desde 2008 tornava os veículos importados mais atraentes, especialmente visto os preços dos chineses.

Discute-se também a possibilidade de haver pontos para os chamados “veículos verdes”, os que menos poluem (ROSSI, 2012). Seguindo este raciocínio, poderíamos ver nas ruas brasileiras um automóvel movido à energia elétrica. Com certeza, o fabricante do carro elétrico ganharia muitos pontos da referida “tablita”.

Vale lembrar que, em tese, o conteúdo não é precisamente nacional, mas regional que beneficia automóveis produzidos no MERCOSUL – Mercado Comum do Sul.

No que tange a atuação estatal, cabe ao governo criar instrumentos que diminuam ou evite as fraudes no cômputo do grau de nacionalização de partes e impedir que componentes estrangeiros sejam agregados aos automóveis, passando por produtos nacionais (BRAGA, 2012).

È de salientar que para os fabricantes brasileiros, o conteúdo local é aplicado como média ponderada dos veículos produzidos e vendidos localmente e vale por empresa e não por modelo.

Para melhor explicar esta questão, Paulo Ricardo Braga (2012) explica que:

No comércio bilateral entre Brasil e Argentina, o conteúdo regional de 60% deve ser comprovado para cada modelo exportado. O processo, no Brasil, começa com o registro das autopeças na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, que emite declaração comprovando a produção local. Os fabricantes dos veículos também solicitam, na federação, o mesmo certificado, exigido pela alfândega argentina. Nas trocas com o México, 35% de conteúdo regional deve ser comprovado para cada modelo.

As formulas para cálculo do conteúdo regional são diferentes. Para fabricantes brasileiros, é levado em conta o valor de venda do veículo aos concessionários, deduzidos impostos e taxas.

No caso do México, o grau de nacionalização para livre comércio é de 35%, mas é computado apenas o custo das matérias-primas (material importado sobre o custo total), não sendo levado em conta o preço de venda.

As multinacionais de automóveis presentes no Brasil, Argentina e México tem estratégias de produção complementares nos três países, no intuito de se beneficiarem dos acordos de livre comércio que permitem troca de autopeças e automóveis a incidência da norma tributária de importação.

Para aqueles acostumados, mas não conformados com a burocracia brasileira, ao final do mês de janeiro de 2012 foi concedida de maneira rápida a **Certificação de Nacionalização de Componentes e Processos** (grifo nosso) que veio atestar a todas 18 fabricantes de veículos instaladas no País e associados à Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores ficariam isentas de pagar os 30% extras sobre o IPI (KUTNEY, 2012). Segundo o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), todas 18 beneficiadas atendem as exigências de uso mínimo de 65% de conteúdo local, na média dos produtos fabricados, e execução de seis das onze etapas no processo industrial, que abarcam a estampagem do aço, armação, pintura à montagem final.

Conforme determina o decreto 7567/11, as empresas ficam isentas de pagar trinta pontos percentuais extras sobre o IPI dos automóveis fabricados no Brasil ou importados do México e de países do Mercosul (KUTNEY, 2012). Tal medida tinha como pretexto proteger as montadoras ditas nacionais.

Fato é que algumas montadoras certificadas pelo MDIC nunca esconderam que trabalham com considerável volume de componentes importados, entre elas a Hyundai/CAOA, Honda, Mitsubishi e Toyota.

Para efeitos da não incidência do “bônus” do IPI nos veículos importados, como já vimos, o Decreto 7567/11 exige certo percentual de nacionalização. Para Pedro Kutney (2012) o conceito de nacionalização é elástico e amplo, que na prática qualquer fabrica de automóveis com menos de 20% de peças nacionais pode alcançar os 65% do conteúdo local com algumas manobras, de acordo com o Sindipeças.

Para se calcular o índice de nacionalização exigido pelo governo brasileiro, o calculo feito com base no valor total dos componentes importados pela industria como proporção do faturamento bruto antes da incidência do dito imposto federal (KUTNEY, 2012). Assim, é possível incluir de tudo no percentual exigido de conteúdo nacional, como gastos com publicidade, salários de executivos e etc.

Com uma perspectiva de uma nacionalização transfigurada, o autor Pedro Kutney (2012) remonta a seguinte análise:

Fica ainda mais fácil para qualquer montadora cumprir o índice de nacionalização com a prática de terceirização das importações para os principais fornecedores. Essa é uma operação comum para os fabricantes de sistemas automotivos, os chamados sistemistas. Eles importam grandes quantidades de componentes, incluem tudo num só produto, como um painel, que chega às montadoras como se fosse 100% nacional. Simples assim. Pelas convenções atuais, esse índice – e qualquer exigência em torno dele – não passa de fachada.

Com muitos conflitos de interesse, econômicos e variáveis fiscais ficamos sem saber o grau de nacionalização de indústria automotiva no Brasil, e assim, sem saber se o papel regulatório do IPI está sendo eficaz.

Lembramos que as medidas tributárias implementadas pelo governo brasileiro só serviram para proteger das importações as multinacionais instaladas no País, sem alguma contrapartida de investimento tecnológico e de avanços reais em toda cadeia automotiva.

A bem da verdade serão necessários anos para que mudanças ditas “radicais” conduzam ao Brasil ao grupo de países que comandam a inteligência automotiva global e definem o caminho a seguir (BRAGA, 2012). Latente é a limitação na capacidade de gestão do governo brasileiro no que diz respeito à condução de uma política tributária que ao mesmo tempo proteja as multinacionais já instaladas no Brasil e incentive o investimento estrangeiro em novos empreendimentos no país.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo apresentou de maneira sucinta, mas bem amparada doutrinariamente, a questão da majoração da alíquota de IPI no caso dos veículos importados, com as referidas exceções da Argentina e do México.

Realmente, o uso do tributo como finalidade extrafiscal ganha cada vez mais importância, visto as mudanças estruturais e as dificuldades do atual Estado em lidar com a dinâmica de uma economia cada vez mais global.

Como apresentado, o discurso do poder executivo nacional soa vazio, no que tange ao real objetivo do aumento do IPI. Proteção às multinacionais “nacionais”? Como alavancar a modernização do setor automobilístico sem uma forte competitividade de mercado? A dita nacionalização dos veículos exigida por lei está realmente sendo cumprida pelas montadoras? Temos em território nacional **montadoras** ou **fabricas** de automóveis? Como que fica a questão das autopeças?

Essas tantas perguntas ainda não foram respondidas. A população como um todo que também arca indiretamente com a diminuição e a majoração de alíquotas fica a mercê de um verdadeiro esclarecimento da situação.

È visível a dificuldade do Estado, não só do Brasil, em lidar com as demandas do mercado interno e os interesses do mercado externo para proteção e estímulo das respectivas economias.

Para tanto, temos que acompanhar nos próximos meses, o posicionamento do Executivo brasileiro para visualizarmos se as ferramentas utilizadas hoje, enérgicas ou não, surtiram reais e expressivos ganhos à população brasileira, bem como a sua economia nacional

7 REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2011. ed. 17º, p. 5 – 513.

ASSIS, F. C. D.; LEOPOLDO, R. **Renúncia fiscal com corte de IPI soma R\$ 489 milhões:** As medidas serão publicadas em uma edição extraordinária do Diário Oficial da União (DOU) e passarão a vigorar a partir da desta segunda-feira até o final de junho. Exame, São Paulo, 26 março 2012. Disponível: < <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/renuncia-fiscal-com-corte-de-ipi-soma-r-489-milhoes>>. Acesso em: 30 março 2012.

AVELAR, Raphael Ulian. A Ilegalidade e a Inconstitucionalidade do Aumento dos Impostos sobre Produtos Industrializados para Veículos Automotores Importados pela Medida Provisória nº 540/2011 e pelo decreto nº 7.567/2011. **Revista de Estudos Tributários**, Porto Alegre, nº 83, p. 196-210, jan/fev 2012.

BECKER, Alfredo Augusto; FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. A extrafiscalidade tributária como forma de intervenção do Estado no domínio econômico. In: XX Congresso Nacional do CONPEDI, 20, 2011, Vitória. **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 6637-6666.

BRASIL. Código Tributário Nacional (1966). **Vademecum universitário de direito RIDEEL**. 12. Ed. São Paulo: RIDEEL, 2011, p. 584-606.

BRASIL. Constituição Federal do Brasil (1988). **Vademecum universitário de direito RIDEEL**. 12. Ed. São Paulo: RIDEEL, 2011, p. 23-116.

DOMINGUES, José Marcos Domingues. Tributação, Orçamento e Políticas Públicas. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, n.99, p. 187 - 210, 2011.

ELALI, André de Souza Dantas. **IPI – Aspectos Práticos e Teóricos**. Curitiba: Juruá Editora, 2005. p. 23 – 121.

ESTADO, Agência. **Anfavea: venda de importados cresce 18% em janeiro:** Participação recua devido ao IPI maior. Automotive Business, São Paulo, 6 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/13020/Anfavea%20venda%20de%20importados%20cresce%2018%20em%20janeiro>>. Acesso em: 30 março 2012.

ESTADO, Agência. **Governo planeja flexibilizar IPI para carros importados a partir de março:** Presidente da ABDI revela planos para o setor. Automotive Business, São Paulo, 17 fev. 2012. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/13146/Governo%20planeja%20flexibilizar%20IPI%20para%20carros%20importados%20a%20partir%20de%20mar%C3%A7o> >. Acesso em: 28 março 2012.

ESTADO, Agência. **México rejeitará proposta brasileira, diz Reuters:** Brasil quer limitar entrada de carro mexicano. Automotive Business, São Paulo, 11 março 2012. Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/13343/M%C3%A9xico%20rejeitar%C3%A1%20proposta%20brasileira,%20diz%20Reuters>>. Acesso em: 28 março 2012.

ESTADO, Agência. **Rever acordo com México visa à nacionalização:** Queda gradativa de conteúdo local preocupa governo. Automotive Business, São Paulo, 17 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/13154/Rever%20acordo%20com%20M%C3%A9xico%20visa%20%C3%A0%20nacionaliza%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 1 abril 2012.

ESTADO, Agência. **Rombo na balança com México ameaça acordo automotivo:** Entenda o conteúdo regional e como ele afeta o comércio. Automotive Business, São Paulo, 2 fev. 2012. Disponível em: <[tp://www.automotivebusiness.com.br/noticia_det.aspx?id_noticia=13002](http://www.automotivebusiness.com.br/noticia_det.aspx?id_noticia=13002)>. Acesso 1 abril 2012.

ESTADO, Agência. **Secretária do MDIC nega mudança em alta do IPI para carros importados:** Heloisa Menezes diz que alterações no imposto só valerão em 2013. Automotive Business, São Paulo, 15 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/12571/Secret%C3%A1ria%20do%20MDIC>>

%20nega%20mudan%C3%A7a%20em%20alta%20do%20IPI%20para%20carros%20importados >. Acesso em: 1 abril 2012.

ESTADO, Agência. **Sinal vermelho no comércio com México e Argentina:** Brasil perde na balança comercial de veículos com os dois países. *Automotive Business*, São Paulo, 5 fev. 2012. Disponível em: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia_det.aspx?id_noticia=13014>. Acesso em: 30 março 2012.

FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. A extrafiscalidade tributária como forma de intervenção do Estado no domínio econômico. In: XX Congresso Nacional do CONPEDI, 20, 2011, Vitória. **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 6637-6666.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. A Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados na Importação de Veículos Automotores Destinados a Consumidor Final. **Revista Dialética de Direito Tributário**, São Paulo, n.195, p. 88 a 94, dez. 2011.

RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. O tributo e suas finalidades. In: MARTINS, Ives Granda da Silva. *et al.* **O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 191 – 208.

MARTINS, Alexandre Marques da Silva. Subsídios tributários e Organização Mundial do Comercio: uma relação difícil. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 9, n.53, p. 99 – 142, set./out. 2011.

MÁXIMO, Wellton. **Reajuste de IPI para cigarros é adiado para maio de 2012**. Agência Brasil, 31 out. 2011. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-10-31/reajuste-de-ipi-para-cigarros-e-adiado-para-maio-de-2012>>. Acesso em: 1 abril 2012.

NASSIF, Luis. **Governo exigirá maior nacionalização de carros.** Luis Nassif Online, 26 out 2011. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/governo-exigira-maior-nacionalizacao-de-carros>>. Acesso em: 3 abril 2012.

ROSSI, Clóvis. **Pontuação vai definir IPI por montadora.** Folha.com, São Paulo, 29 março 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1068674-pontuacao-vai-definir-ipi-por-montadora.shtml>>. Acesso em: 4 abril 2012.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário.** São Paulo: Saraiva, 2011. ed. 3º p. 1067 – 1077.

SPAGNOL, Wether Botelho; FERREIRA, Hamanda Rafaela Leite. A extrafiscalidade tributária como forma de intervenção do Estado no domínio econômico. In: XX Congresso Nacional do CONPEDI, 20, 2011, Vitória. **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 6637-6666.