



## A FUNÇÃO INDUTORA DA TRIBUTAÇÃO COMO FERRAMENTA VIABILIZADORA DA INSTALAÇÃO DE UMA MONTADORA DE VEÍCULOS ELÉTRICOS NO NORDESTE BRASILEIRO.

Gilson Luiz Da Silva<sup>1</sup>  
Josikleia Micharly Do Nascimento Xavier<sup>2</sup>  
Yanko Marcus de Alencar Xavier<sup>3</sup>

### RESUMO:

Veículos Elétricos são uma realidade em países desenvolvidos mundo à fora. A transição da indústria automobilística nacional à eletromobilidade trará benefícios ambientais e competitivos. Esta pesquisa identificou de que maneira a função indutora da tributação poderá estimular o desenvolvimento da eletromobilidade no Nordeste brasileiro. Utilizou o método de abordagem dedutivo/comparativo, técnicas de pesquisa baseadas em documentação indireta, análise bibliográfica e documental. O estudo conclui que, tal qual se verificou em outros países, isenções tributárias, subvenções, regimes especiais de tributação, normas urbanísticas e restritivas de produção e circulação de veículos à combustão interna, podem estimular o desenvolvimento da eletromobilidade no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Eletromobilidade – Incentivos Fiscais – Sustentabilidade – Tributação Indutora – Veículos Elétricos.

### THE INDUCTOR FUNCTION OF TAXATION AS A FEASIBLE TOOL FOR THE INSTALLATION OF AN ELECTRIC VEHICLE ASSEMBLY IN NORTHEAST BRAZIL

Electric Vehicles are a reality in developed countries around the world. The transition of the national automobile industry to electromobility will bring environmental and competitive benefits. This research identified how the inducing function of taxation could stimulate the development of electromobility in the Brazilian Northeast. It used the deductive/comparative approach method, research techniques based on indirect

<sup>1</sup>Mestrando em Direito pela UFRN, Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Potiguar. Auditor Fiscal do Tesouro Estadual do RN. Pós Graduado em Direito Civil e Processo Civil pela UFRN, em Direito Notarial e Registral pelo IDD – Instituto Damásio de Direto – SP, e em Computação Forense pela Universidade Potiguar. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3269304124475754> . E-mail: [gilsonluizjuris@gmail.com](mailto:gilsonluizjuris@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestranda em Direito pela UFRN, Conciliadora na Justiça Federal do RN e Advogada. Email: [micharlyadv@yahoo.com.br](mailto:micharlyadv@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Professor Titular Livre do Departamento de Direito Processual e Propedêutica do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN.





documentation, bibliographic and documentary analysis. The study concludes that, as seen in other countries, tax exemptions, subsidies, special tax regimes, urban and restrictive norms for the production and circulation of internal combustion vehicles can stimulate the development of electromobility in Brazil.

**KEYWORDS:** Electromobility – Tax Incentives – Sustainability – Inducing Taxation – Electric Vehicles.

## INTRODUÇÃO

A indústria automobilística mundial cresceu bastante nas últimas décadas, impulsionada pelo aumento populacional aliada ao aumento na capacidade financeira das pessoas que buscam conforto e bem-estar. Acrescenta-se, em especial no Ocidente, que possuir um automóvel é sinônimo de *status* social e poderio econômico.

Ocorre que o meio ambiente é bastante afetado pelo volume crescente de gases de efeito estufa, são despejados todos os dias na atmosfera pelo uso dos veículos com motores a combustão interna, trazendo doenças respiratórias à população em geral.

De acordo com o entendimento de Castro (2018), os Veículos Elétricos (VE) podem contribuir fortemente para a diminuição da degradação ambiental por gases de efeito estufa, em especial em países como o Brasil que tem o seu processo de geração energética baseado em fontes limpas e renováveis.

Estudos e relatórios técnicos da EIA – Energy International Agency – mostram que na Europa, em alguns países da América do Norte e na China houve forte expansão da mobilidade elétrica nos últimos 5 (cinco) anos impulsionada por forte incentivo do Poder Público alinhado a investimentos do setor privado (IEA, 2018).

Sobre o assunto, é assente a informação de que a fabricação e a comercialização de Veículos Elétricos nos países desenvolvidos têm experimentado um forte crescimento nos últimos cinco anos e vários países da Europa já anunciaram que pretendem cessar a produção de veículos à combustão até 2040, sendo a Noruega até 2025, a Alemanha até 2030 e Reino Unido até 2040 (ZHAO, 2018).

Diversamente, segundo a Associação Brasileira de Veículos Elétricos (ABVE), o Brasil, apesar de favorecido com um grande potencial energético e uma matriz energética limpa e renovável, evolui muito lentamente no processo de eletrificação de sua frota veicular.

Isto posto, passa-se a considerar a urgência quanto à pesquisa e estudo a respeito da temática proposta considerando-se, por um lado, a inadequação hodierna de uma mobilidade veicular ultrapassada, baseada em veículos à combustão interna responsáveis por alta degradação do ar atmosférico e as doenças respiratórias consequentes e, de outra banda, o necessário alinhamento do Brasil à nova indústria automobilística, fenômeno que caminha a passos largos em países desenvolvidos ao redor do mundo.





Neste sentido, e considerando a possibilidade de desenvolvimento da Eletromobilidade para os veículos no Brasil, esta investigação parte da seguinte problemática : há compatibilidade e harmonia legal-sistêmica entre a tributação indutora e os ditames constitucionais, sobretudo aqueles atinentes à ordem econômica (art. 170 e ss. da Constituição Federal de 1988)?

Para responder ao problema da pesquisa, parte-se da hipótese derivada dos resultados encontrados em recente pesquisa qualitativa sobre fatores determinantes para a expansão da frota veicular elétrica (SILVA, 2021), a qual identificou que o poder público tem forte capacidade de estimular o desenvolvimento e expansão da Indústria de Veículos Elétricos no Brasil.

A partir de entrevistas semiestruturadas com especialistas no assunto, o estudo de Silva (2021) demonstrou que as seguintes políticas públicas podem contribuir com o processo de eletrificação da frota veicular brasileira: *redução de impostos, isenções fiscais, desenvolvimento de uma Política Nacional de Eletromobilidade, compras coletivas para os serviços públicos, desenvolvimento de infraestrutura de abastecimento.*

Pode-se depreender, preliminarmente, do mencionado acima que o poder público, através de políticas públicas adequadas, tem forte capacidade de estimular e induzir o desenvolvimento da eletromobilidade no Brasil. Nesta perspectiva pode falar em na sistemática da *tributação indutora*, também conhecida como *normas tributárias indutoras*, termo cunhado, inicialmente pelo Prof. Luiz Eduardo Schoueri em sua tese de doutoramento no ano de 2005, conforme será aclarado em seção específica desta pesquisa.

Segundo Seixas (2017), a tributação indutora refere-se à capacidade da tributação de induzir condutas, estimulando ou desestimulando o comportamento dos agentes econômicos em direção a objetivos específicos de interesse do Estado.

A presente pesquisa tem como objetivo geral, portanto, verificar a constitucionalidade da tributação indutora como mecanismo de desenvolvimento da eletromobilidade no Nordeste Brasileiro partindo de uma análise comparativa da experiência dos países desenvolvidos.

Como objetivos específicos da pesquisa, destaca-se: a) estudar os principais instrumentos de tributação indutora existentes na ordem econômica construída pela Constituição Federal de 1988; b) identificar as políticas públicas mais eficientes na promoção da eletromobilidade a partir da experiência de países desenvolvidos; c) avaliar a compatibilidade das políticas públicas de tributação indutora com os demais princípios que regem a Ordem Econômica do Estado brasileiro; d) apresentar como as normas de tributação indutora poderiam favorecer a implementação de um parque industrial de veículos elétricos na região Nordeste do Brasil.

Para a presente pesquisa, optou-se pela utilização do método de abordagem dedutivo, partindo-se, assim, de premissas gerais fixadas de acordo com a observação de uma realidade ampla (sucesso de experiências de eletromobilidade em outros países), buscando aplicá-la em um contexto específico (geograficamente delimitado a região Nordeste do Brasil).





Como método de procedimento, a pesquisa faz uso não somente do método comparativo, conforme pode se depreender dos apontamentos feitos no parágrafo imediatamente anterior.

Por fim, no que tange as técnicas de pesquisa, faz-se uso majoritariamente da técnica de documentação indireta, partindo-se de uma análise bibliográfica e documental em relatórios científicos (artigos, dissertações, teses), literatura científica (livros e congêneres), bem como na própria legislação vigente – em especial, a Constituição Federal de 1988.

Importante salientar que a presente pesquisa se ancora em resultados parciais identificados em pesquisas anteriores, de forma a fazer uso, também, de entrevistas semiestruturadas, mencionadas no corpo e devidamente referenciadas ao fim.

## **2 TRIBUTAÇÃO INDUTORA E A ORDEM ECONÔMICA NA CF/88**

Antes de analisar-se os aspectos nucleares deste item 2, importante mencionar que, em sede constitucional, a tríade “meio-ambiente, sustentabilidade e tecnologia” é amplamente verificada em vários dispositivos espalhados ao longo do texto constitucional (BRASIL, 1988). Nesta senda, cite-se, por primeiro que constitui objetivo fundamento da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional e promover o bem-estar de todos (art. 3º, III e IV). Some-se, ainda, que, sobre competência constitucional e os temas em análise, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à tecnologia, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, V e VI).

Além disso, convém ressaltar que, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 24, VI e IX). Ademais, é cediço que a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, é um dos princípios gerais da ordem constitucional econômica (art. 170, VI).

Por último, no que se refere às revisões constitucionais quanto ao desenvolvimento de novas tecnologias, tais quais a expansão da frota veicular elétrica e da consequente necessidade de readaptação da Indústria automobilística, não se pode olvidar que, segundo o texto constitucional, o Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia (art. 219, § único, incluído pela EC nº 85/2015).





Sobre aspectos de regulação e de intervenção do Estado na Ordem Econômica, Schoueri (2005) foi o responsável pela criação da terminologia *normas tributárias indutoras*, buscando também entender a estrutura e a função dessas normas tributárias. Para o autor, todos os tributos, independentes da função fiscal ou não, possuem a capacidade de influenciar ou induzir determinados comportamentos nos indivíduos.

A partir desse enfoque o autor mencionado estabeleceu um forte ponto de contato entre o Direito Tributário e o Direito Econômico, considerando que as normas tributárias indutoras possuem como principal característica a aptidão de serem instrumentos de intervenção do Estado no domínio econômico (SCHOUERI, 2005).

Isto posto, torna-se mister buscar-se compreender os contornos e critérios jurídicos validadores das normas tributárias indutoras. Neste sentido, deve-se fixar atenção, por primeiro, na Constituição Federal de 1988 que trouxe amplo regramento jurídico no que pertence à vida econômica do estado, através do Título VII que versa especificamente sobre a Ordem Econômica e Financeira do estado.

De acordo com Seixas (2017), a Ordem Econômica no Brasil consiste no conjunto de normas constitucionais que delimitam o sistema político-econômico adotado pelo Estado, contemplando as formas de atuação estatal na economia. Para o mesmo autor, a nossa Ordem Econômica Constitucional traduz um sistema político-econômico no qual convivem os aspectos liberal e social/intervencionista.

Estudiosos do direito consideram que, em razão de sua importância, a Ordem Econômica Constitucional pode ser entendida como sinônimo de Constituição Econômica. É notável que, em comparação com textos constitucionais pretéritos, o texto Constitucional de 1988 adota um viés menos intervencionista apesar de trazer amplo repertório regulatório por parte do Estado.

Dentre os princípios da Ordem Econômica Constitucional, previstos no artigo 170, vê-se que alguns deles possuem pontos de contato latentes com o tema da expansão da Eletromobilidade no Brasil, quais sejam: a) soberania nacional; b) defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; c) busca do pleno emprego.

Em relação à *soberania nacional* (CF/1988, art. 170, inciso I) e considerando a forte expansão da Indústria Automotiva de veículos elétricos, experimentada nos últimos cinco anos, conforme relatórios da IEA – Energy International Agency (IEA, 2018), entendemos ser urgente o desenvolvimento e consequente alinhamento do Brasil aos países desenvolvidos em relação à absorção de tecnologia e processos ligados aos Veículos Elétricos.

Caso contrário, o país ficará à mercê da importação desses veículos com preços exorbitantes e com total impossibilidade de expansão real à maioria dos brasileiros. De certa forma, vê-se forte prejuízo à soberania da importante indústria automotiva do Brasil.

Em relação ao princípio da *defesa do meio ambiente* (CF/1988, art. 170, inciso I), sobressai a urgência de atuação estatal no sentido de conciliar os legítimos





interesses econômicos com os, igualmente importantes, interesses difusos da coletividade que tem direito à manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado.

Os cuidados com a preservação do meio ambiente é pauta Global. Basta que se verifique os inúmeros fóruns internacionais sobre meio ambiente ocorridos mundo à fora ocorridos nos últimos 50 anos, tais quais: a) Conferência de Estocolmo organizada em Organizações da Nações Unidas (ONU em 1972; b) Protocolo de Montreal de 1987; c) Rio 92 (ECO-92); d) o Protocolo de Kyoto de 1997; e) Rio+10 realizado em Johannesburgo; f) Rio+20 em 2012; g) Acordo de Paris de 2015.

Por derradeiro, em relação aos princípios da Constituição Econômica relacionais diretamente com a pretensa expansão da frota veicular elétrica do Brasil, considere-se o princípio da *busca pelo pleno emprego* (CF/1988, art. 170, inciso VIII). Este pressupõe a necessidade de manutenção e expansão da empregabilidade dos trabalhadores, neste caso, da indústria automobilística.

Nesta seara, enxerga-se a premente necessidade de o Estado fomentar a expansão dessa indústria, tornando o veículo elétrico um bem de consumo, na medida do possível, acessível e escalável pela indústria automobilística.

Somente assim, com forte demanda do setor, enxerga-se a possibilidade de transição e especialização da mão de obra da indústria automotiva tradicional, baseada em veículos à combustão interna, para a nova indústria de veículos elétricos o que irá assegurar, em última instância, bons níveis de pleno emprego no Brasil.

## 2.1 DOS INSTRUMENTOS E DAS ESPÉCIES DE NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS

Sabe-se que a função extrafiscal da tributação, também chamada de tributação/função indutora, é essencialmente voltada a direcionar condutas dos agentes econômicos através de estímulos ou de desestímulos sempre alinhados com objetivos e interesses do governo.

De acordo com Seixas (2017) há certas características distintivas nas normas tributárias indutoras, quais sejam: i) ausência de finalidade arrecadatória; ii) intenção de estimular (por incentivos fiscais) ou de desestimular (através dos tributos regulatórios) o comportamento dos agentes econômicos, em direção à *certas finalidades desejadas pelo governo*.

Segundo o mesmo autor, “Exemplos do uso da tributação indutora como ferramenta de regulação econômica seriam a concessão de incentivos fiscais para o setor privado, fomentando a abertura de novas empresas e criação de novos mercados e, com isso, diminuindo a ocorrência de monopólios e mercados incompletos; ou criando-se tributos de caráter regulatório voltados a tributar as externalidades, a exemplo da poluição ambiental”.



Em nível constitucional pode-se citar inúmeros incentivos fiscais que traduzem efetivamente a atuação do estado enquanto “agente” indutor do mercado. Por exemplo, menciona-se as diferentes imunidades tributárias sobre comercialização de livros, jornais, periódicos, previstas no art. 150 da CF/88. Também os incentivos fiscais promotores de atividades artísticas, culturais, desportivas e de preservação do patrimônio histórico (SCHOUERI, 2005).

É cediço, portanto, que no âmbito da tributação indutora, o Estado pode valer de incentivos fiscais para fomentar determinado mercado, que representa, mesmo de forma indireta, um mecanismo de obtenção de crédito (via gasto tributário/renúncia de receita) e que, dessa maneira, o manejo adequado de incentivos fiscais pode ter como resultado a atração de investimentos para determinado país, permitindo o desenvolvimento de mercados considerados relevantes (SEIXAS, 2017).

Quanto aos *incentivos fiscais*, uma das principais ferramentas da tributação indutora, estes são voltados à consecução de comportamentos ou resultados desejados pelo Estado de caráter socioeconômicos como atração de investimentos ou o desenvolvimento de um segmento econômico ou industrial, como no caso da indústria de veículos elétricos.

Mencionando-se o fato de inexistir classificação rígida, far-se-á, a partir deste ponto, a apresentação e sucinto delineamento das espécies de incentivos fiscais à par de entendimentos doutrinários em níveis nacional e estrangeiro.

As *subvenções* correspondem à incentivos de natureza financeira ou creditícia, concedidas pelo Estado em favor do particular, para alcançar determinada finalidade específica vinculada ao interesse público. Apesar de parte da doutrina questionar possuírem ou não as *subvenções* natureza tributária pelo fato destas muitas vezes se materializarem como auxílio em pecúnia, na prática também verifica-se o Estado permitindo a redução do ICMS, por exemplo, por prazo determinado (CATÃO, 2004).

Sobre *crédito presumido*, trata-se de instrumento fiscal que possibilita ao contribuinte que abata do valor do imposto a pagar determinada quantia ou percentual (crédito) previamente ajustado. O termo “crédito” é empregado em uma acepção imprópria, já que o crédito presumido não gera um direito de crédito do contribuinte contra a Fazenda, mas apenas a redução do valor do tributo a ser pago (SEIXAS, 2017). No Brasil é muito comum o uso de crédito presumido em relação aos tributos sob o consumo como IPI, PIS/PASEP, COFINS e ICMS.

Os *subsídios* representam qualquer auxílio governamental, seja ele de caráter financeiro, fiscal, comercial ou cambial, destinado a fomentar a produção industrial e as exportações do país (PIRES, 2007). Na prática, sob o viés de incentivo fiscal, deve implicar em desoneração tributária com o fim de promover atividades produtivas consideradas relevantes para o Estado ou de estimular a indústria nacional.

Quanto às *isenções*, estas são a mais comum forma de incentivos fiscais praticados no Brasil e têm disciplina legal no corpo do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) entre os artigos 176 A 179. Como hipótese de exclusão do crédito tributário, ao lado da anistia, consistem na possibilidade de reduziu ou de eliminar o montante do tributo devido. Em razão do regramento atinentes à competência tributária,





somente o ente federado que institui o tributo tem a possibilidade de conceder a isenção fiscal, mediante lei específica.

Ainda em relação às isenções, a doutrina especializada identifica distinção entre isenções gratuitas e onerosas. As primeiras são concedidas em caráter geral. Quanto às onerosas, espera-se, neste caso, que haja um contraprestação por parte do contribuinte beneficiado. Este segundo tipo é gerenciado no Brasil por instituições como a SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e a SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.

Outra ferramenta de planejamento tributário é o *diferimento do imposto*. Por este, é possível ampliar o prazo original de recolhimento do imposto devido. Esta técnica é bastante utilizada no Brasil com o fito de simplificar o mecanismo de arrecadação tributária, principalmente em relação à tributos sobre consumo sujeitos à não cumulatividade (caso do ICMS, por exemplo), em que pelo diferimento o tributo não é pago pelo produtor, mas pelo adquirente das mercadorias.

Já as *imunidades* podem ser entendidas como espécies de isenções previstas expressamente no texto constitucional, especialmente relacionadas no artigo 150, inciso VI e alíneas. Estas significam proibições ou impedimentos a que os entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios – instituem impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; b) templos de qualquer culto; c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, das autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão; e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser.

Também há de se considerar a chamada *redução de base de cálculo e/ou de alíquota* - esses incentivos fiscais guardam relação direta com aspectos quantitativos da relação jurídico-tributária. A base de cálculo representa a quantificação do fato jurídico tributário (SCHOUERI, 2011) e varia de tributo a outro. Já alíquota representa um percentual que irá incidir sobre a base cálculo, redundando no valor do tributo devido. Igualmente, por respeito à competência tributária – que é a capacidade do ente federal de instituir e cobrar o tributo, somente o ente competente à instituição do tributo poderá reduzir sua base de cálculo e/ou alíquota, renunciando à tal receita de modo de induzir ou estimular o consumo de algum produto/serviço.

Com igual relevância aos objetivos da presente pesquisa acadêmica, cite-se os *Regimes Especiais de Tributação*, que consistem num conjunto de medidas que, em conjunto, trazem vantagens tributárias aos destinatários do incentivo fiscal. Dentre as possíveis medidas adotadas pelo Estado mencione-se isenções, diferimento no pagamento, suspensão da exigibilidade, aplicação de alíquotas zero etc.

O regime especial de tributação mais conhecido no Brasil é o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e



Empresas de Pequeno Porte, mais conhecido como o “Simples Nacional”, instituído pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Sua principal marca distintiva é a sistemática que permite que as empresas optantes recolham através de um único documento de arrecadação uma “cesta” de tributos (IRPJ, CSSL, PIS/PASEP, COFINS, ICMS, ISS, dentre outros). A alíquota aplicável é baseada na receita bruta da empresa.

Pode-se considerar ainda as *Zonas Econômicas Especiais ou Zonas Francas* - espécie de incentivo fiscal não relacionado à uma medida específica, mas que, a exemplo dos regimes especiais de tributação, agrupam uma série de medidas fiscais que beneficiam seus destinatários. Normalmente envolvem tributos aduaneiros, como o imposto de importação, imposto de exportação ou imposto sobre produtos industrializados. No Brasil, desde a década de 1960, encontra-se a Zona Franca de Manaus, administrada atualmente pela SUFRANA – Superintendência da Zona Franca de Manaus. Desde sua concepção, por meio de redução/isenção do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, PIS/PASEP, COFINS, Imposto de Exportação, a Zona Franca de Manaus objetiva a criação de um polo industrial, comercial e agropecuário promotor do desenvolvimento econômico na região da Amazônia.

A doutrina estrangeira também identifica as chamadas *Tax Holidays*. Este tipo de incentivo é verificado, segundo a doutrina internacional, em países em desenvolvimento, podendo serem empregadas por um longo período de tempo (EASSON; ZOLT, 2017). Costuma ser utilizado na captação de investimento estrangeiro para países ditos “emergentes”, que irão atrair, deste modo, novas empresas que serão beneficiadas com as desonerações fiscais. Segundo SEIXAS (2017), no Brasil, onde há grande recorrência de outras espécies de incentivos fiscais (a exemplo dos regimes tributários especiais e das zonas francas), não se verifica essa espécie de incentivo fiscal.

Finalmente, mencione-se os *Auxílios do Estado (State Aid)*. Esse tipo de incentivo fiscal é bastante observado na Europa. Segundo Santos (2003) há dificuldade em se delimitar esse instrumento tributário vez que este pode se apresentar sob o caráter financeiro, fiscal e tributário. Segundo o autor pode-se defini-lo como sendo uma vantagem econômica atribuída pelo Estado em favor de determinada empresa ou atividade produtiva, vantagem esta que não teria ocorrido caso mantivesse-se o ambiente normal de concorrência no mercado (ELALI, 2010).

Como instrumentos de natureza financeira tais auxílios podem ser externados como subvenções, empréstimos públicos ou injeção de capital. Com o viés de natureza tributária, auxílios tributários (SANTOS, 2003), representam formas de intervenção do Estado através de incentivos ou benefícios fiscais, com o fim de fomentar e/ou desenvolver determinadas regiões ou setores produtivos, atendendo a objetivos de caráter econômico e social e com escopo, sobretudo, de normas tributárias indutoras.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS FAVORÁVEIS À EXPANSÃO DA ELETROMOBILIDADE





Acredita-se, preliminarmente que, tal qual ocorreu na Europa e nos Estados Unidos, o Brasil pode experimentar uma forte expansão na eletromobilidade caso consiga reproduzir as mesas políticas públicas e incentivos tributários verificados nos países ricos.

Acredita-se que, conforme já explicitado no presente estudo, por meio dos tributos regulatórios, o Estado poderá estimular o desenvolvimento da eletromobilidade no Brasil, inclusive através de tributação mais gravosa para veículos movidos à combustão interna, responsáveis por forte poluição ambiental.

Neste caso, fala-se das Normas Tributárias Indutoras que impõe agravamentos através dos tributos regulatórios. Tal agravamento pode decorrer tanto da majoração da carga tributária de tributo já existente quanto mediante a instituição de novo tributo (SCHOUERI, 2005). Em países desenvolvidos verifica-se, por exemplo, os chamados *green tax*, que consiste num tributo regulatório incidentes sobre atividades consideradas nocivas ou excessivamente poluentes, com no caso dos Veículos movidos à combustão interna. Tais malefícios ao meio ambiente são considerados *externalidades negativas*, no contexto da tributação indutora, que devem ser “compensadas” à coletividade através da criação de um tributo, como consequência de sua atividade.

Essas medidas funcionarão como incentivo para que práticas menos poluentes sejam adotadas. Como desdobramentos dos *green tax*, verifica-se, também os *carbono tax* ou *fuel tax*, com os mesmos princípios, voltados especificamente para a tributação do carbono derivado do consumo de combustíveis fósseis. A intenção é que, por meio da tributação indutora, o consumo de combustíveis fósseis fique cada vez mais caro, de maneira a que se reduza a demanda por tais combustíveis.

Para além dos tributos regulatórios como inibidores da poluição ambiental, cabe mencionar, neste ponto, as políticas restritivas impostas por diversos países desenvolvidos, ao redor do mundo, quanto à circulação e/ou comercialização de Veículos movidos à combustão interna. Nesse sentido, o Quadro 1 ilustra bem essa questão.

Quadro 1 – Políticas restritivas impostas por alguns países quanto a circulação de veículos movidos à combustão interna

País/Cidade	Medidas de restrição
Espanha/Madri	VCI fabricados antes do ano 2000 têm restrição de circulação em Madri
China	12% dos carros terão de ser elétricos desde 2020
Coreia do Sul	30% dos carros terão de ser elétricos desde 2020
Itália/Roma	Fechamento do centro de Roma para veículos à Diesel a partir de 2024
EUA/Califórnia	15% dos carros terão de ser elétricos até 2025
Canadá/Quebec	15% dos carros terão de ser elétricos até 2025
Noruega	Venda de VCI será proibida em 2025
Áustria	Venda de VCI será proibida em 2030





Índia	Venda de VCI será proibida em 2030
Holanda/Amsterdã	Venda de VCI será proibida em 2030
Escócia	Venda de VCI será proibida em 2032
Inglaterra	Venda de VCI será proibida em 2040
França	Venda de VCI será proibida em 2040

FONTE: Pinto (2018); Agência Brasil (2019)

### 3 DE COMO NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS PODERIAM VIABILIZAR A INSTALAÇÃO DE UM PARQUE INDUSTRIAL DE VEÍCULOS ELÉTRICOS NO NORDESTE BRASILEIRO

Após todo o estudo teórico, previamente desenvolvido, no que tange à premente necessidade de transição no Brasil da Indústria Automobilística baseado em motores à combustão interna para os veículos elétricos, pretende-se, a partir deste ponto, enumerar de que maneira a tributação indutora poderá contribuir para que tal processo seja acelerado.

Silva (2021) em dissertação de Mestrado, que tratou sobre fatores determinantes para a expansão da frota veicular elétrica, chegou à conclusão de que o poder público tem forte capacidade de estimular o desenvolvimento e expansão da Indústria de Veículos Elétricos no Brasil. Neste sentido, transcreve-se, abaixo, alguns trechos das entrevistas qualitativas que revelam de que maneira o Poder Público, por meio da políticas tributárias indutoras poderá acelerar a eletromobilidade no Brasil (SILVA, 2021):

“Acho bem importante a questão de **redução de impostos** dos produtos importados, num primeiro momento, no qual o Brasil não possui ainda esses produtos. [...] **Quando a nossa indústria se mostrar independente, não deve mais haver isenções de importação** para tais produtos” (Doutor e Professor de Engenharia Elétrica, 17/11/2020) [...]

[...] “Projetos **de incentivo como o “Rota 2030”, PROMOBI** do Ministério da Infraestrutura [...] Em Campinas/SP já temos muitos **táxis elétricos**. Em Fernando de Noronha haverá migração de buggys para VEs com **incentivo do poder público**” (Mestre e Prof. de Engenharia Elétrica, 21/11/2020). [...]

[...] “Vejo que através de **uma compra coletiva** pelo município de 150 ônibus pode haver um forte efeito sobre uma indústria. Isto é, um município como Cascavel/PR, com 120 mil veículos leves, se **houver vontade do Poder Público local, pode vir a virar o “vale do lítio”**” (Diretor de StartUp, 23/11/2020). [...]

[...] “Através de ações descentralizadas e pontuais em alguns municípios brasileiros como em Jundiaí/SP onde busca-se **autorização legislativa** para exploração do serviço





de Car-Sharing e **instalação de eletropostos** nas vias públicas do município” (Diretor de Startup, 24/11/2020). [...]

[...] “O Estado **tem um papel indutor** para as novas tecnologias muito forte. Tem poder de **criar demanda**, criar regulamentações que **retiram as externalidades ruins** dos setores. O **Governo Federal está inerte** e não faz nada e **não tem preocupação ambiental** muito forte e não fez com que essa agenda avançasse. Mas estados como São Paulo e alguns municípios com **São Paulo capital e Campinas, tem zona de baixa emissão para ônibus exclusivamente elétricos**, Estados e Municípios com **isenções de IPVA**, regulamentação para fomento da infraestrutura e várias cidades com projetos pilotos de ônibus, caminhão, logística. [...] Destaque para o projeto: **PLATAFORMA NACIONAL DA MOBILIDADE ELÉTRICA**, financiada pelo governo da Alemanha, que reúne sociedade civil, governo, empresas públicas, BNDES, ongs internacionais. [...] Na china, em 2013, **no projeto CHINA 2025**, no último plano de 5 anos, veículos baseados em novas energias (que incluem os elétricos), **o governo definiu 3 grandes missões para o setor de Veículos: Reduzir a poluição, a importação de combustível fóssil e criar a indústria do futuro**. [...] **A china tem um modelo de política pública muito bem sucedido**. Em relação à sua política industrial-econômica. Há um planejamento e uma meta quinquenal muito bem definida. A partir daí os diferentes níveis de governo, setor privado, sociedade civil, todos caminham na direção daquela meta. **Nesse caso, as políticas são complementares e permite o adensamento da cadeia produtiva**” (Presidente da ABVE, 24/11/2020). [...]

[...] “O poder Público **não pode ser omissivo** pois tem um papel importante e vital para indústrias e pessoas, no Brasil há uma grande **incongruência em relação aos tributos sobre veículos**. **Paga-se mais tributos sobre os veículos novos e menos tributos sobre os veículos mais antigos** e isso não estimula a transição para veículos novos, **os carros antigos poluem mais e não “premiados” com menor tributação** [...] Deverá também fazer com que as empresas nacionais participassem ativamente do processo de transição para a eletromobilidade e **proteger a indústria e economia local**” (Doutor e Professor de Engenharia Mecânica, 07/05/2021). [...]

[...] “Eu sou um fã **do poder transformador do Estado** [...] e acredito que o papel do **estado** não apenas de liderar é também **o de protagonista**, pois essa é uma transição complexa, que envolve o dia a dia do cidadão, mudança de toda uma economia e sua logística. Por isso, o Estado deve tomar iniciativas, **agir harmonizando interesses dos fornecedores de combustíveis e das montadoras, através de uma transição suave, construtiva, Incentivos para indústrias de C e T, e ligadas à Tecnologia**. Deve promover isenções e **descontos em tributos como IPVA, taxa de licenciamentos, estacionamentos exclusivos, pedágios** [...], porém se o Estado ficar na **posição de ultraliberal** que não interfere em nada, **o caos se instala numa transição como essa** e haveria muita perda de tempo, de recursos e de energia. Deve, sim, promover os fóruns e ambientes de discussão como Estado Brasileiro. E no **momento esse assunto não é prioridade do governo atual**. Fato bastante negativo é **desestímulo atual à eletromobilidade causado pelo governo atual**, que **zerou os impostos federais sobre os combustíveis fósseis**, sendo o único país do mundo com essa política fiscal [...] E isso é de uma gravidade tremenda” (Senador da República, 07/05/2021). [...]





[...] “A legislação poderia ajudar muito. **Em São Paulo existem algumas Leis, com por exemplo, todo empreendimento imobiliário tem de ter previsão de ponto de carregamento.** [...] O **governo chinês**, por exemplo, criou um sistema para estimular a indústria em 2018 no qual **os importadores de Veículos tem de seguir a um percentual garantido de VEs, nessa importação**” (Engenheiro e Gerente Técnico de Montadora, 13/05/2021).

Por tudo o que foi relatado acima, é cediço, pois, que as normas tributárias indutoras podem atuar estimulando um setor produtivo através dos *incentivos fiscais* (já detalhados no item 2.1 desse estudo) e/ou através desestimulando outro segmento através de tributos regulatórios.

Nesta perspectiva e sempre com o objetivo de fomentar à eletromobilidade no Brasil pode-se pensar as normas tributárias indutoras de acordo com os seus destinatários, quais sejam: 1) os particulares, que serão os futuros consumidores e 2) A indústria nacional automobilística.

Fixemos olhar, por primeiro, aos futuros consumidores dos veículos elétricos. Segundo Silva (2021), em dissertação de mestrado, o principal entrave atual para eletromobilidade no Brasil é o preço dos veículos.

O Veículo Elétrico zero quilômetro mais básico custa em torno de R\$ 200.000,00. Por isso, como forma de amenizar esse impedimento, acredita-se que o Poder Público poderá instituir alguma subvenção, materializada através de auxílio em pecúnia, uma espécie de bônus, ao particular que adquirisse um veículo elétrico. Esse “bônus” poderia ocorrer através da compra antigo veículo do beneficiado por um valor acima do valor médio de mercado, por exemplo.

Outro instrumento tributário adequado e dirigido ao particular seria a concessão de isenções combinadas com as chamadas “férias tributárias”, já explicitadas nesta pesquisa, nas taxas de licenciamento e IPVA destes veículos por alguns anos, como forma de compensar e estimular a aquisição do veículo elétrico. Por fim, políticas legislativas proibindo a circulação de veículos elétricos a partir do ano de 2030, funcionaria como uma meta de médio prazo aos particulares.

Em relação à indústria de automóveis nacional, e em especial para a implantação de uma montadora de Veículos Elétricos no Nordeste do Brasil, pode-se pensar, também, em adequados instrumentos de tributação indutora.

Inicialmente, nos parece bastante adequado a concessão de isenções ao pretense parque industrial no que tange aos impostos prediais, tanto de aquisição (ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Intervivos), quanto IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) por, pelo menos, 10 anos. Ademais, como forma de diminuir o valor do veículo, deveria haver a celebração de convênios entre a União e o Estados para conceder reduções e/ou isenções no IPI e no ICMS incidentes na montagem e na comercialização destes veículos.

Poder-se-ia também engendrar a configuração de uma zona econômica especial, nos moldes da “zona franca de Manaus”, de montagem e produção de





veículos elétricos no Brasil, sob a gestão da SUDENE, por exemplo. Esta zona econômica iria atrair capital privado para essa indústria, a partir de um catálogo de benefícios, isenções e renúncia de tributos como forma de tornar o processo mais promissor do ponto de vista da viabilidade econômica.

Por último, e espelhando o que se verifica fortemente na Europa, dever-se-ia ter no Brasil a concessão dos auxílios de Estado (State Aid), que poderiam se concretizar através de empréstimos públicos ao setor industrial ou injeção de capital.

Não custa mencionar, por fim, que tais renúncias fiscais por parte das fazendas Federal, Estadual e Municipal teriam prazo para acabar e todo esse processo irá ocorrer através de forte planejamento financeiro, pelo setor público, considerando possível compensações e/ou convênios mundiais com nações mais ricas e desenvolvidas, igualmente comprometidas e interessadas na qualidade de vida no planeta e na preservação do ar atmosférico.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em sede conclusiva, entendemos haver total compatibilidade entre as *normas tributárias indutoras* e a Ordem Econômica Constitucional, em especial em relação aos princípios: soberania nacional, busca do pleno do pleno emprego e defesa do meio ambiente.

Entendemos que os estímulos tributários à eletromobilidade no Brasil podem garantir desenvolvimento e independência à nossa indústria automobilística. Com isso, surge a necessidade de qualificação à mão de obra do Brasil, assegurando novos postos de trabalho.

Ademais, com os incentivos tributários e/ou urbanísticos adequados, a circulação e produção de veículos à combustão interna ficará cada vez mais desaconselhada, o que trará benefícios ambientais e conseqüente melhora na qualidade do ar atmosférico, especialmente nas grandes cidades.

Em relação aos objetivos específicos do presente estudo, concluímos que pode haver, no nosso ordenamento jurídico-constitucional, os seguintes instrumentos tributários adequados ao fomento da eletromobilidade: subvenções, isenções, imunidades, redução de base de cálculo e/ou alíquotas, regimes especiais de tributação, zonas econômicas especiais, férias tributárias e auxílios do Estado.

Acreditamos que a experiência estrangeira deve nortear os caminhos do Brasil rumo à eletromobilidade, em especial a partir de um plano nacional de eletromobilidade baseado em normas tributárias indutoras, incluindo normas urbanísticas e restritivas de produção e circulação de veículos à combustão interna.

Em relação aos destinatários da normas tributárias indutoras, voltadas à expansão da eletromobilidade, apontamos que são dois: 1) o consumidor de veículos elétricos e 2) a indústria automobilística nacional.



Aos futuros consumidores de VEs, enxergamos que subvenções realizadas através de bônus para a aquisição de VE, utilizando seu veículo antigo como entrada, além de isenções fiscais combinadas com “férias tributárias”, em relação ao IPVA e taxas de licenciamento, podem funcionar como forte estímulo à transição elétrica.

Dirigidas à indústria de Veículos Elétricos, visualizamos isenções e “férias tributárias” em relação ao IPTU, reduções e isenções quanto ao IPI e ICMS. Ademais, a partir dos chamados auxílios de Estado (*State Aid*), materializados através de empréstimos públicos com alargado prazo de carência e taxas de juros reduzidos, pode-se pensar no desenvolvimento de uma “Zona Econômica Especial Elétrica do Nordeste – ZE3N” adequada à expansão da eletromobilidade no Brasil.

Finalmente, como “nem tudo são flores”, entendemos adequado, como sugestão para estudos futuros, a avaliação técnico-financeira-orçamentária do impacto das normas tributárias indutoras utilizadas como estímulos à indústria de veículos elétricos, uma vez que estas representam despesas públicas.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. *Amsterdã, na Holanda, proíbe veículos a gasolina e diesel a partir de 2030*. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxznzhtc2>. Acesso em: 2 jun. 2020.

ASSIS, Karoline Marchiori. *Segurança jurídica dos benefícios fiscais*. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 11 outubro 2021

BOMFIM, Diego. *Extrafiscalidade: identificação, fundamentação, limitação e controle*. São Paulo: Noeses, 2015.





BOMFIM, Gilson Pacheco. *Incentivos tributários: conceituação, limites e controle*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, T. S. *Análise econômica e ambiental de sistemas de geração alternativa para suprimento energético de carros elétricos*. 2018. 153 f. Tese (Doutorado – Engenharia Mecânica) – Faculdade de Engenharia do Campus de Guaratinguetá, Universidade Estadual Paulista, Guaratinguetá, 2018. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/153770/castro\\_ts\\_dr\\_guara.pdf;jsessionid=089FFAF2D6B68332670DB04ACA83ECC1?sequence=3](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/153770/castro_ts_dr_guara.pdf;jsessionid=089FFAF2D6B68332670DB04ACA83ECC1?sequence=3). Acesso em: 2 jun. 2020.

CATÃO, Marcos André Vinhas. *Regime jurídico dos incentivos fiscais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ELALI, André. *Incentivos Fiscais Internacionais: concorrência fiscal, mobilidade financeira e crise do Estado*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

ELALI, André. Incentivos fiscais, neutralidade tributária e desenvolvimento econômico: a questão da redução das desigualdades regionais e sociais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coords.). *Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal*. São Paulo: MP Ed., 2007. p. 37-66.

ELALI, André de Sousa Dantas. *Tributação e regulação econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais*. São Paulo: MP Ed., 2007.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A Extrafiscalidade e a Concretização do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

Hayek, Friedrich A. von (Friedrich August), 1899–1992. *The constitution of liberty: the definitive edition* / edited by Ronald Hamowy.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Global ev outlook: beyond one million electric cars*. 2018. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-20186.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2020.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2004.





PINTO, Carlos Eduardo. *Baterias de Íons de Lítio: perspectivas e desafios*. [Rio de Janeiro]: Grupo Moura, 2018. 40 slides, color. Disponível em: <https://tinyurl.com/y5qe8srp>. Acesso em: 18 set. 2019

SANTOS, António Carlos dos. *Auxílios de Estado e Fiscalidade*. Coimbra: Almedina, 2003.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Acordo de bitributação e incentivos fiscais: o papel das cláusulas de tax sparing e matching credit. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ELALI, André; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coords.). *Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal*. São Paulo: MP Ed., 2007. p. 253-263.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro. *Tributação, Finanças Públicas e Política Fiscal: uma análise sob a óptica do Direito e Economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro. *Tributação Indutora e Análise Econômica do Direito: uma investigação crítica*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SILVA, Gilson Luiz da. *Mobilidade elétrica no Brasil: desafios, fatores e oportunidades com a expansão da frota veicular elétrica*. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Universidade Potiguar, Natal, 2021.

ZHAO, Q. *Electromobility research in Germany and China: structural differences*. *Scientometrics*, v. 117, n. 1, p. 473-493, 2018.

