



Nota Técnica SEI nº 51447/2024/MGI

Assunto: Proposta de Resolução da CICS estabelecendo margens de preferência sobre equipamentos da Linha Amarela e sistemas fotovoltaicos.

Senhor(a) Secretário,

SUMÁRIO EXECUTIVO

Esta nota técnica busca subsidiar a proposta de aplicação de margens de preferência a ser deliberada na 2ª reunião ordinária da Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável - CICS. Sob a forma de minuta de resolução da CICS, a proposta, em conformidade com o estabelecido no art. 3º do Decreto nº 11.890, de 2024, especifica uma lista de produtos manufaturados que podem ser objeto de margem de preferência normal, com suas respectivas regras de origem.

A lista apresentada no Anexo da minuta de resolução contempla os equipamentos da linha amarela e os sistemas fotovoltaicos. Para ambos os grupos de produtos definiu-se como regra de origem para caracterização como nacionais para fins de aplicação de margem de preferência normal a associação a um código CFI válido.

ANÁLISE

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável - CICS foi instituída em janeiro de 2024 pelo Decreto nº 11.890, que também regulamentou a aplicação da margem de preferência no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional prevista na Lei nº 14.133, de 2021, que orienta a execução de licitações e contratos administrativos. A CICS possui os objetivos de mobilizar e articular a demanda estatal para apoiar as políticas públicas, promover o alinhamento entre diferentes políticas e melhorar a qualidade das compras públicas. Para isso, entre suas atribuições está a de estabelecer critérios e elaborar proposições normativas para a aplicação de margens de preferência, medidas de compensação comercial, industrial ou tecnológica, e de outros instrumentos e políticas de fomento à inovação e ao desenvolvimento sustentável e inclusivo por meio de contratações públicas.

As margens de preferência, nesta nota abordadas, permitem ao poder público incorporar na decisão de compra os possíveis benefícios em termos de geração de emprego e renda, de geração e difusão de inovações e de arrecadação tributária que resultam da aquisição de bens e serviços produzidos no país, benefícios praticamente

ausentes no caso da compra de bens e serviços estrangeiros. Permite também incorporar nessa decisão as vantagens para a sociedade que bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis possuem em relação a bens não enquadrados como tais.

Apoiado na lei nº 14.133/2021, o Decreto nº 11.890/2024 nomeia dois tipos de margem: a normal, de até 10%, para bens ou serviços nacionais em relação ao melhor preço do bem ou serviço estrangeiro, e para produtos reciclados ou recicláveis em relação ao melhor preço de um produto assim não enquadrado; e a margem adicional, de até 10%, para produtos manufaturados nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País em relação ao melhor preço do produto manufaturado estrangeiro.

O Decreto nº 11.890/2024 atribui às resoluções da CICS a especificação dos bens e serviços nacionais que poderão ser objeto de margem de preferência normal. Atendendo a esse comando, a minuta de Resolução CICS nº 03/2024, instruída pela presente nota, estabelece, nas licitações realizadas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a aplicação de margem de preferência normal de 10% para a aquisição de equipamentos da linha amarela e de sistemas fotovoltaicos, bem como de materiais elétricos auxiliares a esses sistemas e que também são utilizados em outras aplicações. Os produtos enquadrados nesses grupos são relacionados no Anexo da Resolução, e classificados segundo os códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) aos quais estão associados. Tal codificação é obrigatória no registro de operações de comércio exterior e na emissão da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) e da Nota Fiscal do Consumidor Eletrônica (NFC-e), e impacta as alíquotas dos tributos incidentes. Assim, ela é amplamente conhecida por produtores e comercializadores de bens industriais no país, potenciais participantes de licitações. A relação de produtos é acompanhada pelas respectivas regras de origem, que permitem caracterizá-los como manufaturados nacionais nos termos do art. 26 da lei nº 14.133/2021 e do decreto nº 11.890/2024, para fins de aplicação das margens.

Nas próximas seções serão brevemente analisados os grupos de produtos aos quais propõe-se estabelecer margens, discutem-se as regras de origens para eles adotadas, sua aderência aos objetivos das políticas e programas do governo, e estima-se o impacto do aumento de sua produção sobre a arrecadação tributária, a geração e manutenção de emprego e o valor bruto da produção no país.

2. PRODUTOS CONTEMPLADOS

A linha amarela é composta por equipamentos de grande porte utilizados principalmente na construção civil, agricultura, mineração, e em outras atividades. Apesar de não haver uma definição consensual do conceito de linha amarela ou um conjunto exaustivo de produtos que sejam assim classificados, foi adotado, na seleção das NCMs contempladas (realizada em conjunto com MDIC e o BNDES) e nesta nota técnica, o conceito definido pela Câmara Setorial de Máquinas Rodoviárias (CSMR) da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ):

“Máquinas autopropulsadas desenvolvidas para a execução de tarefas de construção e movimentação de solo que envolvam terraplenagem, pavimentação, manutenção de rodovias, estradas e vias públicas.”

O anexo da resolução traz códigos pertencentes aos capítulos 84 e 87 da NCM, contemplando itens da linha amarela como: Bulldozers, angledozers, niveladores, raspo-transportadores (scrapers), pás mecânicas, escavadores, carregadores e pás carregadoras, compactadores e rolos ou cilindros compressores, autopropulsados; outras máquinas e aparelhos de terraplenagem, nivelamento, raspagem, escavação,

compactação, extração ou perfuração da terra, de minerais ou minérios; bate-estacas e arranca-estacas; limpa-neves; e tratores.

A linha amarela desempenha um papel crucial na construção civil. Ela oferece soluções eficientes para o transporte e movimentação de materiais pesados, contribuindo significativamente para a redução de custos, otimização do tempo de construção e aumento da qualidade construtiva de projetos de infraestrutura e edificação. O setor também desempenha um papel importante na produção agrícola, nos processos de abertura de valas, desassoreamento, transporte de matérias e limpeza de campo.

Estimativas da [worldmetrics.org](https://www.worldmetrics.org) projetam que o mercado global da linha amarela alcance o valor de US\$ 230,2 bilhões até 2027. Na América Latina, estima-se que a demanda por equipamentos do setor cresça pelo menos 4% a.a. até 2026.

Já um sistema fotovoltaico é um conjunto de componentes que atua para converter a luz solar em energia elétrica a partir de seus raios. Reunindo itens com códigos pertencentes aos capítulos 84 e 85 da NCM, o sistema é formado por módulos fotovoltaicos (painéis solares), inversores (que convertem a corrente contínua gerada pelos painéis solares em corrente alternada), controladores de carga (responsáveis por regular o fluxo de energia em sistemas off-grid, que utilizam baterias), cabos e conectores (usados para ligar os diferentes componentes do sistema), baterias e estruturas de montagem (para sustentar os painéis), e é frequentemente acompanhado por dispositivos de proteção contra surtos elétricos.

Os painéis solares são produtos com elevado valor agregado, e longa cadeia produtiva. Seu desenvolvimento depende de diversos setores de atividade, incluindo os de mineração e metalurgia, que fornecem insumos para a produção de wafers, células e módulos fotovoltaicos.

Além disso, a energia solar tem ganhado relevo no mundo à medida em que os países vêm avançando na adoção de energias renováveis. A Agência Internacional de Energia Renovável identificou investimento global de US\$ 298 bilhões no setor em 2022. A capacidade de geração de energia solar no mundo nesse ano alcançou 1,2 milhão de gigawatts.

Segundo a Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica (Absolar), o Brasil está entre os seis maiores produtores de energia fotovoltaica do mundo, com 40 GW de capacidade de geração em 2024 segundo a Aneel. Contudo, grande parte dos painéis usados para gerar energia solar é importada. O estabelecimento de margens de preferência busca aumentar a participação no mercado dos painéis produzidos no país, bem como elevar nesses painéis a participação de componentes nacionais.

É importante notar que a política de margens de preferência somente será bem-sucedida em contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional, gerando emprego e renda e difundindo a inovação no país, se existir demanda estatal para os produtos sobre as quais as margens forem aplicadas. E é isso o que ocorre com os setores de que trata esta nota. Com efeito, como ocorre em outros países, no Brasil o governo é um importante comprador de máquinas da linha amarela em particular, mas também de sistemas fotovoltaicos. De fato, como mostram os dados do Portal da Transparência referentes às Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) de aquisições de itens classificados nas NCMs de ambos os grupos de produtos, apenas o governo federal comprou, nos últimos 12 meses, cerca de R\$ 1,04 bilhão em máquinas da linha amarela e R\$ 246 milhões de sistemas fotovoltaicos.

No caso da linha amarela, os números corroboram o levantamento publicado no Estudo Sobratema do Mercado Brasileiro de Equipamentos para Construção de 2023, realizado pela Associação Brasileira de Tecnologia para Construção e Mineração (Sobratema), que destaca o papel relevante da demanda e dos programas de governo ligados ao investimento em infraestrutura para o setor de equipamentos da linha

amarela e de outras máquinas utilizadas na construção. No segmento de construção pesada, o estudo destaca a “expectativa de concessões federais e aumento de investimentos em urbanização, infraestrutura e outras áreas”, além da previsão de “investimentos em obras de rodovias, ferrovias e portos” por governos estaduais. Já no segmento de construção leve, destacam-se as previsões de investimentos do Novo PAC, que inclui ações do Programa Minha Casa Minha Vida, Urbanização de Favelas, Mobilidade Urbana sustentável, gestão de resíduos sólidos, prevenção a desastres e contenção de encostas e drenagem e esgotamento sanitário.

No caso dos sistemas fotovoltaicos, apesar do valor comprado pelo governo federal nos últimos 12 meses ter sido menos expressivo, há expectativa de compras relevantes nos próximos anos, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida e em outras iniciativas ligadas à transição energética.

3. REGRAS DE ORIGEM

Como regra de origem para os produtos de que trata a Resolução CICS nº 3, definiu-se a associação a um código de credenciamento no FINAME (CFI) do BNDES. Para que um determinado produto possua um código CFI, ele precisa atender aos requisitos de conteúdo local estabelecidos pelo BNDES, que variam de acordo com o setor. Há dois tipos de regras: aquelas aplicadas a produtos e setores específicos, e a regra geral¹, aplicada aos produtos e setores para os quais não há regras específicas. Os sistemas fotovoltaicos se enquadram no primeiro caso, e os equipamentos da linha amarela no segundo.

O credenciamento pela regra geral do CFI exige que os produtos atinjam um Índice de Credenciamento (IC) de 50%. O IC, por sua vez, é composto pelo Índice de Estrutura do Produto (IEP), que mensura seu conteúdo local e que deve atingir no mínimo 30%, e pelos Qualificadores (Q), bonificações relacionadas à inovação, qualificação da mão-de-obra, desempenho exportador e valor adicionado, e para os quais a regra geral não estabelece um percentual mínimo. A regra geral do CFI é ilustrada pela equação abaixo:

$$\text{IC (mínimo 50\%)} = \text{IEP (conteúdo local, mínimo 30\%)} + \text{Q (bonificações, sem percentual mínimo)}$$

Já o credenciamento pela regra específica para Módulos e Sistemas Geradores Fotovoltaicos com tecnologia de silício cristalino ou de filme fino/orgânico, detalhado em metodologia disponível no site do BNDES², exige obrigatoriamente a montagem dos módulos no Brasil, em unidade própria ou de terceiros, e define os processos de “montagem” em cada caso. Determina também que, para os Sistemas Geradores Fotovoltaicos de potência igual ou inferior a 375kW, somente serão credenciados aqueles que utilizem concomitantemente:

1. Módulos Fotovoltaicos e/ou inversores credenciados;
2. Condutores elétricos de origem nacional; e
3. Trackers credenciados ou estruturas de sustentação fixas de origem nacional.

Já para o credenciamento dos sistemas de potência superior a 375kW, há duas possíveis alternativas de configuração, tipos A e B. No tipo A, o sistema deverá ser composto concomitantemente por:

1. Módulos Fotovoltaicos credenciados;
2. Inversores credenciados;
3. Trackers credenciados ou estruturas de sustentação fixas de origem nacional; e
4. Condutores elétricos de origem nacional.

No tipo B, o sistema deverá atingir IEP mínimo de 30%, mas deve ter obrigatoriamente em sua composição apenas um dos componentes dos itens I a III acima. Para fins de aplicação de margens de preferência em aquisições de sistemas fotovoltaicos, apenas o Tipo A será considerado válido, conforme especificado no anexo da resolução. Tal medida tem como objetivo direcionar o estímulo proporcionado pela margem de preferência apenas aos equipamentos com maior nível de agregação de valor realizada no Brasil e evitar que equipamentos do tipo B, com menor agregação de valor no país, canibalizem as vendas dos equipamentos do tipo A.

Salienta-se que o credenciamento no FINAME é amplamente difundido na indústria de bens de capital, de modo que a grande maioria dos fornecedores nacionais já possui Código CFI para seus produtos. Além disso, o credenciamento é um procedimento de livre acesso e custo desprezível. Além disso, o BNDES disponibiliza a lista dos produtos e fornecedores cadastrados em seu sítio eletrônico e a atualiza continuamente, permitindo que o agente de contratação realize de forma ágil e efetiva a verificação da validade do Código CFI apresentado pelos licitantes durante a etapa de julgamento das licitações.

1 - <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/a04f8185-e24c-445f-ae45-3d922b67c218/novo-regulamento-de-credenciamento.pdf?MOD=AJPERES&CVID=I-xjshy>

2 - <https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/99e9e349-5d44-438d-86f1-603378b105e9/regulamento+modulos+e+sistemas+fotovotaicos.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n5PykFz>

4. ADERÊNCIA A POLÍTICAS E PROGRAMAS DO GOVERNO

Um dos objetivos da CICS, expressos no art. 7º do Decreto nº 11.890/2024, é o de “mobilizar e articular a demanda estatal para apoiar os objetivos de políticas públicas”. As compras do governo tanto de máquinas da linha amarela, como de painéis fotovoltaicos, certamente contribuem nesse sentido, como mostraremos a seguir.

4.1 Linha Amarela

O desenvolvimento de infraestrutura nacional é parte da Missão III da NIB, “infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e bem-estar nas cidades”. Com efeito, uma infraestrutura mais extensa e de maior qualidade aumenta a competitividade da produção nacional e o bem-estar da população do país. Neste segundo sentido, por exemplo, a NIB tem entre suas metas aspiracionais a de diminuir em 20% o tempo de deslocamento de casa para trabalho. As máquinas da linha amarela são utilizadas intensamente em empreendimentos ligados ao desenvolvimento da infraestrutura. Quanto mais esta avança, maior será a demanda por essas máquinas. A sustentação

deste processo requer a disponibilidade de uma gama ampla e variada de equipamentos, bem adaptados às necessidades locais, e que possam ser reparados de forma ágil em toda a extensão do país, evitando assim a interrupção das ações. A existência de uma indústria nacional pujante é certamente útil nesse sentido, e a aplicação das margens de preferência contribui para manter e expandir essa indústria, ajudando com isso a perseguir os objetivos da NIB.

Os equipamentos da linha amarela também possuem forte conexão com as ações do Novo PAC, o que não é apenas evidente nos objetos dos eixos de “transporte eficiente e sustentável”, “infraestrutura social e inclusiva”, e “cidades sustentáveis e resilientes”, mas também na maioria dos demais, já que são intensivos em construção civil. De fato, as ações do Programa, que totalizam R\$ 1,7 trilhões em investimentos em todos os estados do Brasil - sendo R\$ 1,3 trilhão até 2026 e R\$ 0,4 trilhão após 2026 -, gerarão demanda sustentada por máquinas da linha amarela. É importante, para atender essa demanda com agilidade, a presença de uma indústria nacional robusta, e a aplicação de margens de preferência contribui nesse sentido e, com isso, para o atingimento dos objetivos do Novo PAC, dentre os quais a geração de emprego e renda, a redução de desigualdades sociais e regionais em um esforço comprometido com a transição ecológica, a neointustrialização, o crescimento com inclusão social e a sustentabilidade ambiental.

Ainda, a aplicação de margens de preferência para produtos da linha amarela está alinhada com o plano de desenvolvimento de infraestrutura do Ministério da Infraestrutura (MInfra). Ao todo 21 projetos de infraestrutura serão desenvolvidos, todos eles dos setores de logística e transportes.

Por último, pode-se apontar que aplicação das margens, ao contribuir para o fortalecimento da infraestrutura nacional, contribui também para o atingimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 9, de “construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”, em particular com as metas de “desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente, incluindo infraestrutura regional e transfronteiriça, para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, com foco no acesso equitativo e a preços acessíveis para todos”; “promover a industrialização inclusiva e sustentável e, até 2030, aumentar significativamente a participação da indústria no setor de emprego e no PIB, de acordo com as circunstâncias nacionais, e dobrar sua participação nos países menos desenvolvidos” e “até 2030, modernizar a infraestrutura e reabilitar as indústrias para torná-las sustentáveis, com eficiência aumentada no uso de recursos e maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente corretos; com todos os países atuando de acordo com suas respectivas capacidades”.

4.2 Sistemas Fotovoltaicos

A aplicação de margens de preferência para painéis fotovoltaicos incentivará o investimento em equipamentos eficientes e modernos, proporcionando o desenvolvimento de tecnologia e a integração de inovações, potencialmente reduzindo o custo de produção no país. Ao incentivar a produção de fontes renováveis, também será possível reduzir a dependência de combustíveis fósseis e diversificar as fontes de energia, implicando na melhoria nas redes

de distribuição e na geração de energia, contribuindo para a estabilidade do sistema elétrico.

O suporte para o desenvolvimento de painéis solares apoiará o alcance dos ODS 7 e 13, respectivamente relacionados à energia limpa e acessível e à mudança global do clima. O poder de compra do estado será um catalisador apoiando o cumprimento de metas ambientais nacionais e internacionais com as quais o Brasil está comprometido.

O incentivo ao setor de energia solar no Brasil vem contribuir com diversas políticas públicas, estando o alinhado com três grandes políticas de desenvolvimento do país: a Nova Indústria Brasil (NIB), o PAC e o Plano de Transição Ecológica (PTE). O apoio ao setor de energia solar vai contribuir com as missões III e V da Nova Indústria Brasil (NIB). A missão III tem como objetivo a "infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e bem-estar nas cidades", e a missão V a "Descarbonização da Indústria, viabilização da transição energética e bioeconomia". A aplicação de margens de preferência para painéis solares também apoiará o PAC nos eixos de "Transição e Segurança Energética" e de "Cidades Sustentáveis e Resilientes", para os quais está previsto investimento de R\$ 565,4 bilhões e R\$ 609,7 bilhões respectivamente. Finalmente, o estímulo à indústria de painéis solares está alinhado com o Plano de Transformação Ecológica no eixo IV que trata de "Transição Energética", aumentando o uso de fontes de energia renováveis e, portanto, apoiando a redução da dependência de combustíveis fósseis e o processo de descarbonização.

5. IMPACTO SOBRE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA, GERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE EMPREGO E VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS

A fim de subsidiar a implementação das margens de preferência, foram estimados os impactos macroeconômicos de sua aplicação nos setores a que se refere a Resolução CICS nº 3 de 2024. Estimaram-se os impactos sobre a arrecadação tributária, os postos de trabalho mobilizados (empregos gerados ou mantidos) e o valor bruto da produção, o que pode ser interpretado como uma proxy da receita das empresas.

A análise procurou mensurar os impactos no caso de máxima eficácia do instrumento, ou seja, quando a aplicação da margem de preferência faz com que o governo deixe de adquirir um produto importado – que sem sua aplicação seria o vencedor da licitação – para comprar um nacional.

As estimativas utilizaram a metodologia de análise estrutural de impacto, dentro do arcabouço da teoria de insumo-produto, análise estática amplamente difundida.

No caso da estimativa de empregos, o modelo aplicado mede, a partir de variações positivas na demanda final, o número de ocupações necessárias para suprir as novas atividades e/ou as atividades aprimoradas do setor no qual o investimento foi alocado. Em outras palavras, o resultado deve ser entendido como o número de postos de trabalho requerido para viabilizar uma determinada produção anual, ou ainda, de postos de trabalho mobilizados direta e indiretamente para a produção do bem ou serviço consumido, não se tratando necessariamente de novos empregos.

Os empregos diretos são aqueles necessários no próprio setor que produz o bem ou serviço consumido. Já os empregos indiretos compreendem os postos de trabalho adicionais que se fazem necessários nos setores que compõem a cadeia produtiva do setor que fornece o bem ou serviço. Ou seja, os postos de trabalho necessários para

produzir todos os insumos demandados pela produção associada ao consumo realizado, os insumos para produzir esses insumos, e os insumos para produzir os insumos dos insumos e assim por diante.

Quando um produto é importado, essa demanda irá gerar e manter empregos nos países responsáveis por aquela produção. Os valores calculados para o impacto sobre ocupações no Brasil resultantes da nacionalização da uma compra de R\$ 1 milhão (a preços básicos) nas atividades de “eletrodomésticos e material eletrônico” e de “máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas”, podem ser observados na Tabela 1. Nessas duas atividades classificam-se respectivamente a maior parte dos produtos compreendidos nas NCMs referentes a sistemas fotovoltaicos³ e equipamentos da linha amarela, listados no anexo da Resolução.

Tabela 1 - Postos de Trabalho mobilizados por um choque de 1 milhão de R\$ na demanda final da atividade

| | Efeito Direto | Efeito Indireto | Efeito Total |
|---|---------------|-----------------|--------------|
| Eletrodomésticos e material eletrônico | 2 | 7 | 9 |
| Máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas | 4 | 6 | 10 |

Fonte: IBGE, GIC-DATA. Elaboração SEGES-MGI.

Nota-se que a aplicação bem-sucedida de margens de preferência nas compras de produtos sistemas fotovoltaicos e equipamentos da linha amarela tem potencial de mobilizar respectivamente 9 e 10 postos de trabalho no país para cada R\$ 1 milhão gasto pelo governo em compras de produtos nacionais desses setores.

Assim como a geração de empregos, outro efeito da substituição da aquisição pelo governo de bens importados por bens produzidos no país é o aumento da receita das empresas brasileiras. Uma boa aproximação para essa receita é o Valor Bruto da Produção (VBP). De forma análoga ao impacto sobre empregos, foi calculado o impacto sobre o VBP Nacional da nacionalização da uma compra de R\$ 1 milhão (a preços básicos) nas mesmas atividades de “eletrodomésticos e material eletrônico” e de “máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas”.

O efeito direto diz respeito ao aumento de VBP no setor que recebe o choque, e o efeito indireto ao aumento de VBP nas atividades que participam das cadeias de insumos afetadas indiretamente. Os resultados são apresentados na Tabela 2. Observa-se que para cada R\$ 1 milhão a preços básicos gasto no setor de “eletrodomésticos e material eletrônico” (efeito direto) outros R\$ 1,04 milhões em valor bruto da produção interna podem ser gerados ao longo das cadeias produtivas (efeito indireto). No caso de “máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas”, o gasto de R\$ 1 milhão no setor gera R\$ 770 mil de impacto adicional em VBP ao longo das cadeias fornecedoras de insumos.

Vale notar que o impacto indireto é tanto maior quanto mais elos da cadeia produtiva são estabelecidos no país; logo, o incentivo às indústrias de insumos pode elevar o

impacto indireto das compras nacionais ao longo do tempo.

Tabela 2 – Impacto de um choque de 1 milhão de R\$ na demanda final da atividade sobre o Valor Bruto da Produção Nacional

| (valores em milhões de R\$ a preços básicos) | | | |
|---|---------------|-----------------|--------------|
| | Efeito Direto | Efeito Indireto | Efeito Total |
| Eletrodomésticos e material eletrônico | 1,00 | 1,04 | 2,04 |
| Máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas | 1,00 | 0,77 | 1,77 |

Fonte: IBGE, GIC-DATA. Elaboração SEGES-MGI.

Foram elaboradas ainda estimativas dos impactos da aplicação das margens de preferência nos setores analisados sobre a arrecadação de tributos diretos e cumulativos, essencialmente o imposto de renda, CSLL, IOF, contribuições previdenciárias e o imposto de importação sobre insumos utilizados na produção doméstica.

Utilizou-se para tanto a metodologia de análise estrutural de impacto, dentro do arcabouço da teoria de insumo-produto e dados de arrecadação das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil por divisão econômica da CNAE.

As estimativas medem o que aconteceria com a arrecadação tributária caso a aplicação das margens fizesse com que o governo deixasse de importar R\$ 1 milhão em produtos das atividades destacadas e, invés disso, comprasse da indústria brasileira. Os cálculos mostraram que para cada R\$ 1 milhão gasto pelo governo em produtos da atividade de eletrodomésticos e material eletrônico, fabricados pela indústria nacional, cerca de R\$ 123 mil são arrecadados no setor e ao longo das cadeias de suprimentos de insumos (efeitos diretos e indiretos), ou 12,35% do valor dispendido, como mostra a Tabela 3. No caso de produtos da atividade de máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas estimou-se que, para cada milhão gasto, cerca R\$ 98 mil são arrecadados no setor e ao longo da cadeia produtiva, ou 9,83%. Essa arrecadação se soma, em cada caso, aos 7,4% em média de tributos indiretos pagos que não geraram créditos ao longo da cadeia produtiva e que compõem o preço de venda dos produtos.

Tabela 3 - Impacto estimado de um choque na demanda final de atividades selecionadas sobre a arrecadação de tributos

(% do valor gasto nos bens finais que retorna para os cofres públicos)

| Eletrodomésticos e material eletrônico | | | | | |
|--|-----------|-------------|-------|----|----------------|
| | IR e CSLL | Previdência | IOF | II | Total Tributos |
| Efeito Direto | 2,54% | 2,40% | 0,02% | - | 4,97% |

Efeito Indireto

| | | | | | |
|--------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| | 3,67% | 2,87% | 0,25% | 0,60% | 7,39% |
| Efeito Total | 6,21% | 5,27% | 0,28% | 0,60% | 12,35% |

Máquinas e equipamentos e móveis e produtos das indústrias diversas

| | | | | | |
|-----------------|-----------|-------------|-------|-------|----------------|
| | IR e CSLL | Previdência | IOF | II | Total Tributos |
| Efeito Direto | 2,02% | 2,12% | 0,01% | - | 4,15% |
| Efeito Indireto | 2,76% | 2,25% | 0,20% | 0,46% | 5,68% |
| Efeito Total | 4,79% | 4,37% | 0,21% | 0,46% | 9,83% |

Fonte: Receita Federal, IBGE, GIC-DATA. Elaboração SEGES-MGI.

Diante destes resultados, espera-se que o aumento de arrecadação decorrente da compra de produtos nacionais em relação à compra de importados seja superior ao valor adicional gasto em decorrência da aplicação das margens, visto que a margem normal será de, no máximo, 10% sobre a melhor oferta estrangeira, e a arrecadação esperada sobre a compra de produtos nacionais, contando tributos diretos e indiretos não recuperados, supera esse valor. Ou seja, mesmo no caso em que a administração pública realize contratações por preços até 10% superiores aos oferecidos no melhor lance estrangeiro, o impacto fiscal para a União seria positivo, já que o aumento da arrecadação tende a ser superior ao valor adicional gasto em decorrência da aplicação das margens. Desse modo, a aplicação bem-sucedida da margem normal nesse grupo de produtos tende a contribuir para a melhora do resultado fiscal do governo.

CONCLUSÃO

A Minuta da Resolução CICS nº 03 de 2024, em consonância com as atribuições conferidas à Comissão pelo Decreto nº 11.890/2024, definiu produtos manufaturados que serão objeto de margem de preferência normal nas licitações realizadas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e pelos entes federados que utilizem recursos transferidos pela União, contemplando os sistemas fotovoltaicos e os equipamentos da linha amarela.

A minuta da Resolução também define o Credenciamento no FINAME (CFI), do sistema BNDES, como a regra de origem a ser utilizada como critério de aplicabilidade da margem para os produtos enquadrados nos setores indicados. Esta nota apresenta resumidamente os critérios utilizados pelo BNDES para a concessão, em cada setor, do Código CFI, que permite a verificação da obtenção do credenciamento FINAME no momento da homologação das licitações. Ressalta-se que tal credenciamento é prática bem estabelecida nos setores produtores de bens de capital no Brasil, sendo um mecanismo de amplo conhecimento e utilização na indústria. Demonstrou-se, a relevância das cadeias produtivas selecionadas para a Nova Indústria Brasil (NIB), política industrial definida pelo CNDI, para o Novo PAC, e para o Plano Transição Ecológica, de modo que o estabelecimento de margens de preferência normais tende a favorecer o atingimento dos objetivos dessas políticas.

Foram também mapeados impactos positivos relevantes da aplicação do instrumento

sobre a manutenção e geração de empregos, valor bruto da produção, além do possível impacto fiscal positivo para a União.

Com a edição de sua terceira resolução, que estende a aplicação de margens de preferência a dois novos grupos de produtos, a CICS prossegue na implementação de um instrumento chave da política industrial que tem sido historicamente subutilizado no Brasil. Com isso, a Comissão avança na concretização de seu objetivo de potencializar o uso do poder de compra do Estado para promover o desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável.

RECOMENDAÇÃO

Com base no exposto nesta Nota Técnica, recomenda-se a aprovação da Resolução CICS nº 3 de 2024 que, em consonância com atribuições conferidas à Comissão pelo Decreto nº 11.890, de 2024, define que os sistemas fotovoltaicos e os equipamentos da linha amarela serão objeto de margem de preferência normal nas licitações realizadas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como naquelas promovidas por consórcios públicos e órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal com recursos oriundos de transferências da União.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

CAMILA UNIS KREPSKY

Gerente de Projeto

Documento assinado eletronicamente

EMÍLIO CHERNAVSKY

Coordenador da Secretaria Executiva CICS

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ROBERTO SEARA MACHADO POJO

Presidente da Comissão



Documento assinado eletronicamente por **Camila Unis Krepsky, Gerente de Projeto**, em 10/12/2024, às 15:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Emilio Chernavsky, Diretor(a) de Programa**, em 13/12/2024, às 14:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **46834344** e o código CRC **03370C73**.

Referência: Processo nº 19973.012005/2024-91.

SEI nº 46834344