



PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 76, de 2014, do Senador Ciro Nogueira, que *altera a Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994, para isentar de IOF as operações de câmbio efetuadas por bolsistas brasileiros em estudo no exterior.*

Relator: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 76, de 2014, de autoria do Senador Ciro Nogueira, cujo objetivo é isentar do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) as operações de câmbio em que os compradores ou vendedores de moeda estrangeira sejam estudantes brasileiros regularmente inscritos em programas de bolsas de estudo no exterior financiados pelo Governo brasileiro.

A proposição tem apenas dois artigos. O primeiro altera a Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994, para conceder isenção relativa ao IOF. O segundo trata da vigência da norma, ao dispor que entra em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, o autor sustenta que o objetivo do projeto é salvaguardar a situação dos estudantes brasileiros no exterior, que teriam sido prejudicados com a majoração das alíquotas do IOF incidente sobre operações cambiais. Afirma que os estudantes não são turistas, razão pela qual não devem ser penalizados pela política do Governo que objetiva,





declaradamente, conter a alta de gastos dos brasileiros no exterior e reequilibrar a balança comercial.

A proposição foi distribuída à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta a decisão terminativa sobre a matéria.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

A proposição obteve parecer favorável da CE na reunião realizada no dia 16 de junho de 2015. Reiterou-se, no âmbito da referida Comissão, que a majoração do IOF, especialmente a relacionada às compras no exterior com cartão de crédito e às operações com cartão de débito, cheques de viagem e saques de moeda estrangeira no exterior visou precipuamente o equilíbrio das contas externas, em razão das altas sucessivas de gastos de turistas brasileiros em outros países. Segundo a CE, essa majoração atingiu os estudantes no exterior, o que contribui para o desestímulo de novas adesões aos programas de bolsas de estudo.

II – ANÁLISE

No tocante à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre direito tributário, conforme previsto no inciso I do art. 24 da Constituição Federal (CF). Além disso, cabe à União legislar sobre IOF, nos termos do inciso V do art. 153 do Texto Constitucional.

Nota-se que a matéria não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF). Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a opção por projeto de lei ordinária se revela adequada, pois a matéria não está reservada à lei complementar.

Registre-se, ainda, que o projeto de lei atende ao art. 150, § 6º, da Constituição, o qual exige lei específica para a concessão de benefícios tributários.



A competência da CAE para deliberar em caráter terminativo sobre a proposição decorre da combinação do art. 91, I, com o art. 99, IV, ambos do Regimento Interno do Senado Federal.

Relativamente à técnica legislativa, não identificamos ajustes necessários no texto da proposição.

Quanto ao mérito, entendemos que a proposição deve ser rejeitada. Como se sabe, o IOF é tributo com característica marcadamente extrafiscal. As alíquotas do imposto, conforme autoriza o § 1º do art. 153 da Constituição Federal, podem ser alteradas pelo Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, tendo em vista objetivos das políticas monetária e fiscal, nos termos do que prevê o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.894, de 1994.

O principal objetivo do IOF, portanto, não é arrecadar, mas intervir nas mencionadas políticas. O instrumento para concretizar essa intervenção, previsto no Texto Constitucional, é a graduação das alíquotas pelo Poder Executivo. Ao ser necessário respeitar regras legais de isenção, tributos como o IOF têm tolhida a sua principal característica, que é a flexibilidade de aumento ou de redução da imposição tributária por meio de ato editado pelo Poder Executivo, o que reduz o poder do instrumento concedido pela Constituição Federal para que o Governo possa ajustar as políticas monetária e fiscal.

A atenuação do mecanismo regulatório, via ampliação de hipóteses de isenção, prejudica o próprio sistema, e não apenas o Governo atual. Por isso, entendemos que o Congresso Nacional não deve, salvo hipóteses excepcionais, impedir o Poder Executivo de graduar alíquotas do IOF nos mais diversos tipos de operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários.

Ainda que se entenda que a proposição trata de hipótese excepcional que efetivamente demanda regra de isenção, o que não nos parece correto, a proposição mereceria ajustes após adequada reflexão sobre as situações que tenciona abranger. Seria o caso de isentar todas as operações de câmbio efetuadas por estudantes brasileiros regularmente inscritos em programas de bolsas de estudo no exterior financiados pelo Governo





brasileiro? Ou seria o caso de restringir a isenção a apenas algumas operações?

Além dessas questões, seria importante refletir sobre a fixação de limite para incidência da regra de isenção. Acima de determinado limite de valor, que poderia, por exemplo, ser aferido mensalmente, as operações seriam normalmente tributadas pelo IOF, de sorte a evitar abusos. Para fixação desse limite, seria necessário estudar um valor que fosse suficiente para manter um estudante brasileiro no exterior.

Entretanto, as respostas às mencionadas perguntas e os eventuais limites da regra de isenção não constam da proposição e, portanto, demonstram a existência de inconsistências no texto normativo. De todo modo, entendemos desnecessária essa discussão, pois, caso seja revelado efetivo desestímulo à adesão aos programas de bolsas no exterior em razão da tributação a título de IOF, conforme apontado pela CE, o Poder Executivo poderia utilizar a prerrogativa de graduar as alíquotas do mencionado imposto. Inexiste razão, portanto, para a concessão de isenção nos termos propostos no PLS nº 76, de 2014.

Além dos argumentos expostos, há outro obstáculo à aprovação do projeto. O PLS nº 76, de 2014, não atende às exigências contidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especificamente no que concerne às regras relativas à renúncia de receita.

Conforme previsto no art. 14 da referida lei, a proposição que conceda ou amplie benefício de natureza tributária que acarrete renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a pelo menos uma de duas condições. Uma dessas é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO. Outra, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período que iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

A inobservância dessas regras também impõe a conclusão de que o PLS nº 76, de 2014, embora louvável a intenção de seu autor, não merece prosperar.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 76, de 2014.

Sala da Comissão, de de 2016.

, Presidente

, Relator



SF/16832.00898-09