



SENADO FEDERAL

Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

OF. Nº 012/2019 – CRE

Brasília, 28 de março de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
Paulo Guedes
Ministro de Estado da Economia

Assunto: Impacto fiscal de proposições na CRE

Senhor Ministro,

Em atenção ao art. 114, § 1º, da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), solicito autorizar a Receita Federal do Brasil a analisar e encaminhar a esta Comissão o impacto orçamentário e financeiro do Projeto de Lei do Senado nº 235, de 2016, nos anos-calendário de 2019 a 2021.

Segue, em anexo, o ofício nº 83/2019, do gabinete do Senador Esperidião Amim, relator da matéria.

Atenciosamente,

Senador Nelsinho Trad
Presidente



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

OF. GSEAMI nº 083/2019

Brasília, 25 de março de 2019.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador NELSINHO TRAD
Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE
SENADO FEDERAL

Senhor Presidente,

Na qualidade de relator do **PLS nº 235, de 2016**, sob análise nessa Comissão, que objetiva reduzir a zero a alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos auferidos por residentes no exterior relativos ao pagamento, por empresas instaladas no Brasil, de juros de empréstimos externos, solicito, conforme recomenda a Nota Informativa nº 522 anexa e, por mim acolhida, com abrigo no art. 114, § 1º, da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (LDO de 2019), que o Ministro de Estado da Economia determine à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que estime o impacto orçamentário-financeiro da proposição supracitada, nos anos-calendário de 2019 a 2021.

Essa medida possibilitará analisar o impacto fiscal atualizado da proposição diante dos dados disponíveis no âmbito do Poder Executivo e, assim, auxiliar esse órgão colegiado na apreciação da matéria.

Atenciosamente,

ESPERIDIÃO AMIN
Senador da República

Página: 1/20 26/03/2019 11:58:17

a9afa4f18c9706780daa4adb77939230a498020f



SF/19574.24620-91



NOTA INFORMATIVA N° 522, DE 2019

Referente à STC nº 2019-01126, do Senador ESPERIDIÃO AMIN, que requer a elaboração de nota informativa sobre o Projeto de Lei do Senado nº 235, de 2016, que *altera as Leis nºs 9.959, de 27 de janeiro de 2000, e 9.481, de 13 de agosto de 1997, para reduzir a zero a alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos auferidos por residentes no exterior relativos ao pagamento, por empresas instaladas no Brasil, de juros de empréstimos externos.*

Para responder à consulta, abordaremos nesta nota informativa o mérito do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 235, de 2016, com análise da conveniência de seu objeto, bem como do impacto fiscal ocasionado pela eventual aprovação da proposição.

1. DO MÉRITO DO PLS N° 235, DE 2016

1.1. Do objeto da proposição

O objeto do PLS nº 235, de 2016, é a redução a zero da alíquota do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre juros remetidos ao exterior, decorrentes de empréstimos contraídos por empresas brasileiras em países que mantenham acordos tributários com o Brasil.

SF/19574.24620-91

Página: 2/20 26/03/2019 11:58:17

a9afa4f18c9706780daa4adb77939230a498020f



Antes de examinar o histórico da legislação, queremos, de pronto, informar que, quanto ao mérito, o PLS toca na questão central da tributação na fonte sobre movimentação financeira, gerando custos indevidos para as empresas tomadoras de empréstimos no exterior.

Por outro lado, não podemos deixar de mencionar que a não tributação na fonte ou a alíquota zero pode implicar transferência de lucros para o exterior sob a forma de pagamento de juros, com claro dano ao Erário. Não podemos deixar de observar que o Brasil, ao contrário dos Estados Unidos da América, da Alemanha ou do Japão, para exemplificar, é um país que possui o produto interno maior que o produto nacional, ou seja, remetente líquido de recursos ao exterior. Porém, a alíquota só seria zerada para aqueles recursos remetidos a países com os quais o Brasil possui acordos para evitar a dupla tributação.

Por mais meritório que seja o projeto em análise, não podemos deixar de mencionar que ele implica, por óbvio, alguma renúncia fiscal em relação à arrecadação atual. Ainda assim, salientamos que, a nosso ver, não se trata gasto tributário injustificável.

Atualmente, por força da norma decorrente da combinação do inciso VIII do art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, com o art. 1º da Lei nº 9.959, de 27 de janeiro de 2000, incide o IRRF à alíquota de 15% sobre valores remetidos ao exterior a título de juros em razão de empréstimos externos, nas condições que especifica.



A aprovação da proposição importaria, assim, desoneração dos valores remetidos ao exterior a título de juros, desde que, nos termos do PLS nº 235, de 2016:

- a) os juros remetidos ao exterior sejam decorrentes de empréstimos contraídos no exterior;
- b) o empréstimo seja contraído em país que mantenha acordo tributário com o Brasil;
- c) o tomador seja empresa nacional, particular ou oficial.

O Estado brasileiro deixaria, portanto, de arrecadar o IRRF à alíquota de 15% incidente sobre o valor bruto dos juros pagos, creditados, empregados, entregues ou remetidos ao exterior.

A matéria teve diferentes tratamentos ao longo do tempo. Inicialmente, havia previsão de benefícios fiscais para valores remetidos ao exterior a título de juros decorrentes de empréstimos externos. Com as revogações efetuadas pelo art. 88 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, voltaria a incidir o IRRF nos valores remetidos ao exterior nos casos objeto das revogações em questão.

SF/19574.24620-91

Página: 4/20 26/03/2019 11:58:17

a9afa4f18c9706780ddaa4adb77939230a498020f



Entretanto, após manifestação de setores interessados, o Poder Executivo editou, três dias após a entrada em vigor da Lei nº 9.430, de 1996¹, a Medida Provisória (MPV) nº 1.563, de 31 de dezembro de 1996², para, entre outros assuntos, reduzir a zero a alíquota do IRRF incidente sobre valores remetidos ao exterior a título de juros de empréstimos externos. Estava, novamente, desonerada a remessa desses valores ao exterior.

A referida MPV, após sucessivas reedições, acabou sendo convertida na Lei nº 9.481, de 1997, com manutenção da regra de redução da alíquota de IRRF na hipótese mencionada, nos termos do previsto no inciso VIII de seu art. 1º, cuja redação é a seguinte:

Art. 1º A alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos auferidos no País, por residentes ou domiciliados no exterior, fica reduzida para zero, nas seguintes hipóteses:

VIII – juros decorrentes de empréstimos contraídos no exterior, em países que mantenham acordos tributários com o Brasil, por empresas nacionais, particulares ou oficiais, por prazo igual ou superior a quinze anos, à taxa de juros do mercado credor, com instituições financeiras tributadas em nível inferior ao admitido pelo crédito fiscal nos respectivos acordos tributários; (Grifos nossos).

Decorridos quase três anos de vigência da alíquota zero, o Poder Executivo modificou a tributação incidente sobre esses valores remetidos ao exterior, ao editar a MPV nº 1.924, de 7 de outubro de 1999. Esta norma previu

¹ A Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, foi publicada no Diário Oficial da União do dia 30 de dezembro de 1996.

² A Medida Provisória nº 1.563, de 31 de dezembro de 1996, foi publicada no Diário Oficial da União do dia 2 de janeiro de 1997.



que, a partir de 1º de janeiro de 2000³, o IRRF incidiria à alíquota de 15% para a hipótese de remessa de juros ao exterior decorrente de empréstimos contraídos em países que mantenham acordos tributários com o Brasil. Após sucessivas reedições, o texto relativo ao tema em análise foi convertido na Lei nº 9.959, de 2000. Trata-se da norma que atualmente está em vigor em relação à matéria. Eis o texto do art. 1º do referido diploma legal:

Art. 1º Relativamente aos **fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2000, a **alíquota** do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos auferidos no País, por residentes e domiciliados no exterior, nas hipóteses previstas nos incisos III e V a IX do art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, com a redação dada pelo art. 20 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, será de **quinze por cento**, observado, em relação aos incisos VI e VII, o disposto no art. 8º da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999. (Grifos nossos).**

.....

Como se nota, o inciso VIII do art. 1º da Lei nº 9.481, de 1997, que dispõe sobre a remessa de juros ao exterior em decorrência de empréstimos externos, está abrangido pelo dispositivo legal transcrito (art. 1º da Lei nº 9.959, de 2000), o que impõe, nesse caso, a observância da **retenção** na fonte à alíquota de **15% a título de IRRF**.

Essa obrigatoriedade de retenção na fonte implica, na visão do autor da proposição, que o custo dos juros a serem suportados pelo tomador brasileiro é 17,65% maior do que o devido em razão do contrato de mútuo firmado entre as

³ Essa é a disposição do art. 11 da Medida Provisória nº 1.924-1, de 4 de novembro de 1999, que convalidou os atos praticados com fundamento na Medida Provisória nº 1.924, de 7 de outubro de 1999 (art. 10).



partes. Isso porque o cálculo da parcela a ser remetida ao exterior deve levar em conta a parcela cabível ao Fisco, o reajustamento, nos termos do art. 5º da Lei nº 4.154, de 28 de novembro de 1962.

Assim, se forem devidos R\$ 100,00, devem ser remetidos R\$ 117,65. Com isso, serão retidos R\$ 17,65 de IRRF, que representam 15% do montante transferido ao credor ($R\$ 117,65 \times 15\% = R\$ 17,65$). Este, então, receberá, R\$ 100,00 líquidos como pagamento pelos juros devidos em razão do empréstimo.

O objetivo do projeto, então, é eliminar a retenção na fonte **até o final do ano de 2021** (§ 9º do inciso VIII do art. 1º da Lei nº 9.481, de 1997, na forma do art. 2º do PLS), o que desoneraria o tomador brasileiro e possibilitaria, segundo o autor da proposição, o acesso ao crédito externo mais barato.

1.2. Crítica em relação ao objetivo pretendido com a proposição

A hipótese regulada pela proposição é a da incidência do IRRF sobre juros remetidos ao exterior, em razão de empréstimos contraídos em países estrangeiros que **mantenham acordos tributários com o Brasil**.

Nesses casos, o acordo dispõe sobre questão da incidência tributária, de modo a não tornar, em regra, mais oneroso o custo do empréstimo em razão da tributação existente no País do tomador. Para ilustrar, vale observar o que dispõe a Convenção com a França para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão



Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento, promulgada pelo Decreto nº 70.506, de 12 de maio de 1972:

ARTIGO XI

Juros

1. Os juros provenientes de um Estado Contratante e pagos a um residente de outro Estado Contratante são tributáveis nesse outro Estado.

2. No entanto, esses juros podem ser tributados no Estado Contratante de que provêm e em conformidade com a legislação deste Estado, mas o imposto assim estabelecido não poderá exceder a 15% do montante bruto.

ARTIGO XXII

Regras gerais de tributação

A dupla tributação será evitada da seguinte forma:

1. no caso do Brasil:

quando um residente do Brasil perceber rendimentos, que em conformidade com sua legislação interna, forem tributáveis no Brasil e esses rendimentos forem tributados na França em conformidade com as disposições da presente Convenção, o Brasil concederá na aplicação de seu imposto um crédito tributário equivalente ao imposto pago na França.

Todavia, a importância equivalente a esse crédito não poderá exceder fração do imposto brasileiro correspondente à participação desse rendimento na renda tributável no Brasil.

2. no caso da França:

c) no que concerne aos rendimentos indicados nos Artigos X, XI, XII, XIII, XIV, XVI e XVII sobre os quais tenha incidido o imposto brasileiro em conformidade com as disposições de tais artigos, a França concederá aos seus residentes que recebem tais rendimentos de fonte brasileira um crédito tributário correspondente ao imposto pago no Brasil, no limite do imposto francês referente a esses mesmos rendimentos; (grifos nossos)

SF/19574.24620-91

Página: 8/20 26/03/2019 11:58:17

a9afa4f18c9706780ddaa4adb77939230a498020f



No caso da aplicação da regra da Convenção, o imposto brasileiro é “absorvido” pelo cobrado no País do emprestador, fruto da sistemática que prevê a concessão de crédito correspondente ao imposto retido no Brasil.

Por isso, como o emprestador estrangeiro poderá utilizar o montante pago no Brasil para abater o imposto devido em seu país de origem, a incidência do IRRF no Brasil não afeta, em tese, o custo do empréstimo.

Essa foi, inclusive, a ideia que justificou a edição da MPV nº 1.924, de 1999, posteriormente convertida, após reedições, na Lei nº 9.959, de 2000, que elevou de zero para 15% a alíquota o IRRF sobre remessa de juros a emprestador localizado no exterior. A Exposição de Motivos (EM) nº 819/MF, de 6 de outubro de 1999, revela os motivos que levaram o Poder Executivo a majorar a alíquota do imposto:

3. Nesse sentido, o artigo 1º versa sobre o tratamento tributário aplicável a remessas de valores para o exterior. **Objetiva-se com esta norma a fixação de alíquota de quinze por cento**, para determinação do imposto de renda na fonte incidente sobre as remessas enquadradas nas hipóteses descritas nos incisos III e V a IX do art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, com a redação dada pelo art. 20 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997.

4. Cabe esclarecer que a não incidência do imposto de renda nas remessas para o exterior, representa, regra geral, mera transferência de recursos tributários do tesouro brasileiro para o do país de destino, haja vista que a esmagadora maioria dos países que mantêm relações negociais com o Brasil adotam o princípio de tributação em bases universais, pelo qual se permite que o imposto pago no país de origem do rendimento seja abatido do que for devido no de destino. Dentro dessa realidade, o benefício fiscal concedido acaba por se frustar (*sic*), por não interferir no custo final da operação. (Grifos nossos)



Depreende-se que o Poder Executivo considerou majorar a alíquota do imposto com fundamento na ideia de que não haveria alteração do custo dos negócios jurídicos abrangidos pelo recolhimento do IRRF nas remessas ao exterior. A desoneração então vigente antes da edição da MPV nº 1.924, de 1999, significava perda de receita tributária ao Brasil, visto que constituía mera transferência de recursos tributários do Tesouro brasileiro para o do país de destino.

Essa foi a conclusão do Poder Executivo após processo de reflexão sobre a matéria. Conforme mencionado, logo após revogar benefícios fiscais (art. 88 da Lei nº 9.430, de 1996) que desoneravam do IRRF determinadas remessas ao exterior, o Poder Executivo retrocedeu e tornou a afastar a tributação de tais fatos geradores, mediante previsão de alíquota zero (MPV nº 1.563, de 1996, convertida, após reedições, na Lei nº 9.481, de 1997). A EM nº 636/MF, de 26 de dezembro de 1996, revela a preocupação, naquele momento, de não provocar majoração de custo para o contratante brasileiro em razão de incidência tributária sobre as remessas ao exterior:

5. Este Ministério analisou cuidadosamente as sugestões encaminhadas, que se concentram nas revogações incluídas no art. 88 do Projeto. Tais revogações de isenções, tal como propostas, sustentam-se no princípio de que os tributos pagos no Brasil podem ser compensados pelos prestadores de serviços no exterior, sem prejuízo para o contratante local. Ou seja, tratar-se-ia de uma forma de apropriar no País tributos que seriam pagos de qualquer maneira em alguma parte do Mundo. Sustentam-se, ainda, no fato de que todos os países relevantes do Mundo tributam estas operações. Deve ser reconhecido que a possibilidade de compensação do imposto de renda recolhido no Brasil, de fato, existe na legislação tributária da maioria dos países com os quais o Brasil mantém relações



comerciais e financeiras, com a exceção óbvia dos chamados “paraísos fiscais”.

6. No entanto, o debate público sobre o tema, a vasta correspondência recebida, bem como o diálogo profícuo com **entidades empresariais e prestadoras de serviços no exterior**, levantaram questões sobre eventual **majoração de custos para o contratante brasileiro em função do aumento da tributação, mesmo levando em conta as possibilidades de compensação**. Razões para tal seriam, dentre outras, entraves práticos de natureza negocial no estabelecimento de relações contratuais, assimetrias de informação, custos de transação, repasse da carga tributária incidente sobre determinadas operações para o tomador final e/ou para o exportador ou prestador de serviço.

7. Desta forma, **ainda que corretas tanto conceitual quanto tecnicamente**, sob o ponto de vista estritamente tributário, **algumas das revogações de isenções** propostas **parecem exigir maior cautela e mesmo reavaliações**, levando-se em conta preocupações de natureza mais ampla com o enorme **esforço** que vem empreendendo o Governo no que diz respeito à **redução do chamado custo Brasil** em geral e, em particular, com a firmeza de propósitos do Governo no **estímulo** à atividade exportadora e às **captações de recursos externos de médio e longo prazos e a custos mais reduzidos**.

8. Portanto, à luz destas considerações e com o objetivo principal de permitir o aprofundamento do debate sobre o tema ao longo de 1997, submeto à apreciação de Vossa Excelência o incluso Projeto de Medida Provisória que estabelece **período de transição**, correspondente ao **ano-calendário de 1997**, no qual os **rendimentos** sobre os quais se concentram as preocupações recebidas neste Ministério e consideradas pertinentes, **sujeitar-se-ão, neste período, à alíquota zero**. O art. 1º da referida Medida Provisória elenca os rendimentos incluídos nesta hipótese. (Grifos nossos)

O Poder Executivo, como se observa do teor da EM, embora considerasse correta, do ponto de vista estritamente tributário, a incidência do IRRF sobre remessas de juros ao exterior, entendeu adequado reduzir a zero a alíquota do mencionado imposto durante o ano-calendário de 1997 para reavaliar o tema. Essa desoneração perdurou até o ano 2000, conforme visto.



A cautela em manter desoneradas as remessas em questão ao exterior teve como fundamento as manifestações de empresários quanto à eventual majoração de custos para o contratante brasileiro, mesmo diante da possibilidade de compensação tributária do imposto incidente no Brasil.

As razões para a preocupação no tocante à elevação dos custos foram, dentre outras, as seguintes: a) entraves práticos de natureza negocial no estabelecimento de relações contratuais; b) assimetrias de informação; c) custos de transação; d) repasse da carga tributária incidente sobre determinadas operações para o tomador final e/ou para o exportador ou prestador de serviço.

Parecem relevantes os argumentos suscitados à época quanto aos entraves práticos de natureza contratual e à assimetria de informações, pois, de fato, podem levar ao desconhecimento sobre a possibilidade de compensação do IRRF recolhido no Brasil, o que afetaria o custo da operação. No campo da assimetria de informações, destacamos ainda o chamado risco regulatório, que é o risco resultante para a empresa ou ativo, visto que o título pode ser negociado no mercado secundário, de uma alteração na regulação ou na interpretação administrativa ou judicial da lei.

Ainda no plano teórico, pode-se imaginar eventual dificuldade de compensação do crédito gerado pela exigência do IRRF, na hipótese de a imposição tributária no país de destino ser inferior ao montante recolhido no Brasil ou de haver isenção fiscal. Nesses casos, a incidência do tributo ocasionaria custo extra ao negócio jurídico firmado pelas partes.



Entretanto, é importante reiterar que a desoneração do IRRF incidente sobre as remessas de juros ao exterior decorrente de empréstimos externos acarretará, em muitos casos, a mera transferência de recursos nacionais para o país do emprestador.

Como 49% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda é partilhado com Estados e Municípios (inciso I do art. 159 da Constituição Federal), a diminuição de arrecadação desse tributo impacta negativamente as finanças de todos os entes da Federação, o que é relevante, especialmente em momento de crise fiscal.

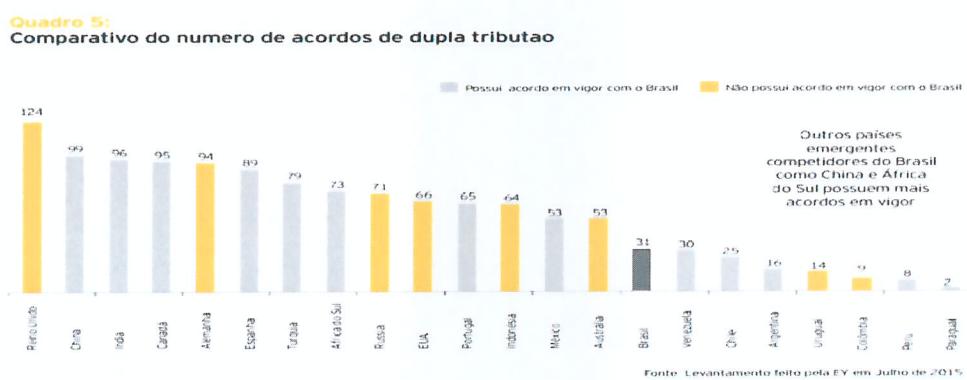
Destaque-se que, por força do § 9º do inciso VIII do art. 1º da Lei nº 9.481, de 1997, na forma do art. 2º do PLS, o impacto da proposição seria ocasionado apenas até 31 de dezembro de 2021. Quanto a esse ponto, além da necessária reflexão sobre a produção de efeitos limitada ao referido ano, deve-se mencionar que, por razões de técnica legislativa, é recomendável emenda ao texto para renumerar o dispositivo, diante dos novos preceitos introduzidos pela Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017, naquele Diploma Legal.

Ademais, quanto ao prazo de vigência, consideramos que o PLS deveria ser emendado em relação ao prazo de renúncia fiscal, que pode alcançar, no máximo, cinco anos.

1.3. Das recomendações da Confederação Nacional da Indústria (CNI)



Em 2016, a Confederação Nacional da Indústria divulgou estudo⁴ encomendado à Consultoria EY sobre a rede de acordos firmados pelo Brasil para evitar a dupla tributação. Uma das constatações do estudo foi que outros países emergentes, como a China e a África do Sul, possuem mais acordos em vigor do que o Brasil⁵, como revela o gráfico abaixo extraído do estudo⁶:



Entre os aspectos enfrentados pelo estudo, denominado Análise da Rede Brasileira de Acordos de Dupla Tributação, foi analisada a incidência do IRRF sobre remessa de juros ao exterior. De acordo com o estudo, o IRRF à alíquota de 15% é maior do que a alíquota de 10% incidente nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O impacto na incidência do IRRF, na visão dos autores, não é “absorvido” pelo

⁴ Acessado em 13 de setembro de 2016. Disponível em: . Ver nota de rodapé nº 6.

⁵ Atualmente, de acordo com a divulgação efetuada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), há 34 acordos firmados pelo Brasil para evitar a dupla tributação. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/acesso-rapido/legislacao/acordos-internacionais/acordos-para-evitar-a-dupla-tributacao/acordos-para-evitar-a-dupla-tributacao>. Acessado em 27 de fevereiro de 2019.

⁶ Como tivemos dificuldade de acessar o referido estudo, nesta data, pelo portal da CNI, encontramos no seguinte endereço: http://www.fiemt.com.br/arquivos/2142_adt - analise de rede brasileira de acordos de dupla tributacao_web.pdf. Acessado em 28 de fevereiro de 2019.



emprestador domiciliado em país da OCDE e se transforma em custo adicional transferido ao tomador brasileiro.

Nessa linha, a CNI sugere, no estudo, a adoção de algumas medidas que permitiriam tornar mais atrativo o modelo de acordo para evitar a dupla tributação atualmente utilizado pelo Brasil. No quadro de sugestões disponível no estudo, que colacionamos a seguir, há a sugestão, entre outras, de redução da alíquota de IRRF de 15% para 5% em relação às remessas de juros de empréstimos de longo prazo:

Item	Situação atual*	Situação pretendida**
Serviços técnicos e Royalties	15%	0% com transferência tecnologia ≤ 5% para uso de equipamentos e serviços intragrupo
Dividendos	15%	≤ 5%
Juros	15%	≤ 5% para obras de infraestrutura, empréstimos a longo prazo; bens de capital; alguns títulos de emissão pública
Estabelecimento permanente	OCDE	moeda de troca para o Brasil
Preços de transferência	OCDE sem § 2	Incluir § 2 (ajuste corretivo)
Outros rendimentos	Fonte e Residência	Residência (moeda de troca para o Brasil)
<i>Tax Sparing / Matching credit</i>	56% dos ADTs	moeda de troca para o Brasil

* Considerando somente IRRF.

** Melhor alternativa para as empresas do FET dentre todas as opções propostas nos slides seguintes.

Pelo que é possível interpretar das sugestões, a ideia de reduzir a alíquota do IRRF é tornar mais atrativa para outros países a realização de acordo com o Brasil, pois a reduzida imposição tributária acarretaria menor transferência de parcela a ser compensada, por exemplo, no país do emprestador.

De toda sorte, ainda que as conclusões do estudo sejam robustas, seria necessário avaliar a renúncia fiscal decorrente da redução de alíquota em



razão do impacto sobre as contas públicas, especialmente diante da repartição de receitas prevista no inciso I do art. 159 da Constituição Federal.

2. DO IMPACTO FISCAL (RENÚNCIA DE RECEITA)

Consoante descrito na justificação da proposição, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado (CONORF) estimou a renúncia de receita decorrente da conversão em lei do PLS nº 235, de 2016, em R\$ 19,2 bilhões para o ano de 2017, R\$ 20 bilhões para o ano de 2018 e R\$ 21,4 bilhões para 2019.

Em que pese a Conorf, órgão técnico especializado em matéria orçamentária, deter a competência, no âmbito do Senado Federal, para a elaboração de estimativa da renúncia de receita decorrente de proposições legislativas, entendemos pertinente lançar algumas reflexões sobre as estimativas produzidas.

A Nota Técnica nº 98, de 2016, oriunda daquela Consultoria, parte de alguns pressupostos que, ainda que razoáveis, devem ser ponderados.

O primeiro pressuposto diz respeito ao estoque da dívida que, como observa a Nota, teve queda nos anos de 2015 e 2016, com a perda do grau de investimento. Levou-se em consideração para a estimativa de renúncia de receita os estoques totais de dívidas de longo prazo do setor financeiro e não financeiro da ordem de US\$ 273 bilhões. Ocorre que nem todo pagamento de juros a

SF/19574.24620-91

Página: 16/20 26/03/2019 11:58:17

a9afa4f18c9706780daa4adb77939230a498020f



emprestador situado no exterior impõe o recolhimento de IRRF. A remessa de juros e comissões relativos a créditos obtidos no exterior e destinados ao financiamento de exportações, por exemplo, é sujeita à alíquota zero, nos termos do inciso XI do art. 1º da Lei nº 9.481, de 1997, dispositivo não alterado pelo art. 1º da multicitada Lei nº 9.959, de 2000.

Em segundo lugar, como pondera a Nota, a estimativa de receita depende da volátil taxa de câmbio, que foi arbitrada em 4,4, ou seja, 1 US\$= R\$ 4,4 reais. Esse segundo fator também ajuda a superestimar a renúncia de receita, se consideramos a atual taxa de 3,7, que pode ser bastante razoável para anos futuros ou até mesmo menor se o Brasil aprovar reformas de ajuste fiscal de longo prazo.

O terceiro pressuposto da Nota Técnica foi a taxa de juro paga na emissão de títulos no exterior, que foi arbitrada em 10% ao ano. Todavia, as taxas de juros de longo prazo podem ser estimadas pela taxa de juros paga por empresas do país do não residente, comprador do título, acrescida da taxa de risco. A taxa de risco é geralmente estimada pelo EMBI (*Emerging Market Bond Index*) ou pelo seguro de dívida, negociado no mercado, o CDS (*Credit Default Swap*). Para exemplificar, a taxa de juro paga por empresa nos EUA de primeira linha é de 3,3% ao ano, ao passo que as de segunda linha, mas ainda na classe de investimento, pagam, em média, 4,2% ao ano⁷. Se acrescentarmos o risco Brasil do CDS, que já atingiu 5,5% no auge da crise em 2015, a estimativa se

⁷ <http://www.federalreserve.gov/releases/h15/current/>



aproximaria dos 10% arbitrados pela CONORF. Atualmente, contudo, o risco Brasil do CDS se encontra em 2,6%⁸, perfazendo uma taxa de 6,8% ao ano (4,2+2,6).

Por esses motivos, a renúncia de receita poderia vir a ser bem menor do que a estimada pela CONORF.

Concluímos afirmando que o PLS é meritório e incentiva a celebração de acordos para evitar a dupla tributação. Porém, o mecanismo sempre pode ser usado para envio de recursos ao exterior sob a forma de pagamento de juros em vez de transferência de lucros. Dessa forma, a despeito de incentivos para diminuir a taxa de juros de tomadores de crédito no exterior do setor privado brasileiro, há uma clara renúncia de receita que pode significar apenas transferência de tributação para o exterior, mais precisamente para o Erário do país onde o emprestador está domiciliado.

Ao contrário da isenção ao investidor estrangeiro para a compra de títulos públicos, que se traduz em diminuição de juros para o Tesouro Nacional, a diminuição de alíquota do IRRF para o setor privado acarreta clara renúncia fiscal, ainda que a estimativa dessa renúncia seja variável, pois depende da taxa de câmbio e dos juros médios pagos pelo setor privado residente no Brasil aos não residentes no País.

⁸[http://dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD\\$EM&rwobj=CDS.calias&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD](http://dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD$EM&rwobj=CDS.calias&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD)



Diante disso, sugere-se que, por meio de ofício ao Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), Sua Excelência peça, com fulcro no art. 114, § 1º, da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (LDO de 2019), que o Ministro de Estado da Economia determine à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que estime o impacto orçamentário-financeiro da proposição nos anos-calendário de 2019 a 2021⁹.

Com isso, será possível analisar o impacto da proposição diante dos dados disponíveis no âmbito do Poder Executivo, o que, em tese, pode refletir, com mais segurança, a efetiva envergadura da renúncia fiscal.

Prestadas as informações solicitadas, permanecemos à disposição do Senador para quaisquer esclarecimentos adicionais.

Consultoria Legislativa, 28 de fevereiro de 2019.

Daniel Melo Nunes de Carvalho
Consultor Legislativo

Silvio Samarone Silva
Consultor Legislativo

⁹ Cabe destacar que a repercussão da proposição é **limitada a 31 de dezembro de 2021**, por força do § 9º do inciso VIII do art. 1º da Lei nº 9.481, de 1997, na forma do art. 2º do PLS, que deve ser renumerado por **emenda em eventual parecer pela aprovação** e que o prazo de renúncia pode ser dilatado até o limite de cinco anos.



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 13.707, DE 14 DE AGOSTO DE 2018.

Mensagem de veto

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º São estabelecidas, em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as diretrizes orçamentárias da União para 2019, compreendendo:

.....
.....

CAPÍTULO IX
DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO

Seção I
Disposições gerais sobre adequação orçamentária das alterações na legislação

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

§ 1º Os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União encaminharão, quando solicitados por Presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, dispensada deliberação expressa do colegiado, no prazo máximo de sessenta dias, o impacto orçamentário e financeiro relativo à proposição legislativa, na forma de estimativa da diminuição de receita ou do aumento de despesa, ou oferecerão os subsídios técnicos para realizá-la.