

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES (CRE), sobre o Projeto de Lei do Senado nº 235, de 2016, do Senador Ciro Nogueira, 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.*

RELATOR: Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 235, de 2016, do Senador Ciro Nogueira, que modifica a Lei nº 9.959, de 27 de janeiro de 2000, e a Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, para reduzir a zero a alíquota do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre os rendimentos auferidos por residentes no exterior relativos ao pagamento, por empresas instaladas no Brasil, de juros de empréstimos externos.

Na justificação da proposição, o nobre autor argumenta que a legislação prevê a incidência do IRRF à alíquota de 15% sobre os juros pagos relativos aos empréstimos externos. Isso significa que o tomador deverá remeter ao exterior um valor de juros 17,65% maior do que o devido, para compensar o imposto retido, aumentando o custo do crédito externo.

Propõe, então, reduzir a zero a alíquota para o imposto incidente sobre o pagamento de juros de empréstimos externos até 31 de dezembro de 2021, de forma a possibilitar às empresas instaladas no País acesso a crédito externo mais barato.

O PLS foi distribuído a esta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última a decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas ao projeto nesta Comissão.

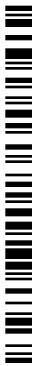
II – ANÁLISE

Compete à CRE, nos termos do art. 103, incisos II e VIII, do Regimento Interno do Senado Federal, emitir parecer sobre comércio exterior e outros assuntos correlatos. A proposição em análise, ao tratar de tributação sobre juros de financiamento externo, tem impacto sobre o fluxo de capitais para o País e sobre o comércio exterior, cabendo, portanto, a análise desta Comissão.

Do ponto de vista formal, não há óbices constitucionais ao projeto em análise, pois, nos termos do inciso I do art. 24 da Constituição Federal, compete à União legislar concorrentemente com Estados e o Distrito Federal sobre direito tributário. O assunto também não figura entre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 da Carta Magna.

O PLS nº 235, de 2016, tampouco apresenta óbice no tocante à juridicidade, visto que compatível com o ordenamento legal vigente e, acertadamente, altera lei já existente sobre a matéria de que trata. Em relação à técnica legislativa, também atende às normas de redação e alteração das leis previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na justificativa do



SF/19256.17218-34

PLS, foi apresentada estimativa, elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado, da renúncia fiscal resultante de eventual aprovação do PLS. Estimou-se a renúncia para 2017, em R\$ 19,2 bilhões; para 2018, R\$ 20 bilhões; e, para 2019, R\$ 21,4 bilhões.

Posteriormente, enviei o Ofício GSEAMI 083/2019 ao Presidente da CRE para que solicitasse a estimativa de impacto da proposta, conforme o disposto no art. 114, § 1º, da Lei 13.707, de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). Tendo o Presidente Omar Aziz atendido nosso pedido, solicitou ao Ministro de Estado da Economia que autorizasse a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) a realizar estimativa do impacto orçamentário-financeiro da aprovação do PLS.

Por meio da Nota CETAD/COEST nº 73, de 3 de junho de 2019, a equipe da RFB estimou perda de receita de cerca de R\$ 17,6 bilhões, em 2019; R\$ 18,3 bilhões, em 2020; e R\$ 18,8 bilhões, em 2021.

Na mesma Nota, os técnicos do Receita Federal argumentaram que a redução da alíquota do IR no pagamento de juros a não residentes não iria beneficiar as empresas brasileiras com dívidas no exterior, mas sim os governos dos países de origem das empresas credoras, pois o IR pago no Brasil é compensado pela redução do IR devido no país de origem.

Sobre esse ponto, preliminarmente, devemos observar que a compensação do IR pago no exterior, normalmente, exige o atendimento a várias regras e tem restrições, além de enfrentar dificuldades burocráticas. Na prática, os credores externos preveem, no contrato de crédito, o pagamento de juros pré-definidos, ficando o devedor responsável por quaisquer custos adicionais, tais como tarifas ou impostos. Além do mais, as empresas brasileiras são tomadoras de preços no mercado de crédito internacional, de forma que elas apenas aceitam as taxas de juros ditadas pelo mercado, não conseguindo repassar ao credor custos adicionais impostos pelo governo brasileiro.

Dessa forma, a redução a zero da alíquota do IR na fonte, atualmente de 15%, sobre os juros pagos relativos aos empréstimos externos

SF/19256.17218-34

beneficiaria as empresas brasileiras, por meio da diminuição do custo do crédito externo, o que consideramos bem-vindo em um País caracterizado pela baixa taxa de poupança e pelas elevadas taxas de juros.

Conforme estimativa da RFB, a renúncia tributária seria de cerca de R\$ 18,0 bilhões a cada ano, entre 2019 e 2021. Como a redução de alíquota proposta duraria cinco anos, caso o PLS tivesse sido aprovado para produzir efeitos a partir de 2017, essa perda de receita tributária iria ocorrer nos cinco anos seguintes a eventual aprovação do PLS. Por isso, propomos emenda para alterar o art. 2º do PLS para que o prazo da renúncia tributária seja modificado para 31 de dezembro de 2024.

Todavia, cabe observar que nem todo pagamento de juros a 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 tratado pelo art. 1º da Lei nº 9.959, de 2000.

Ademais, a estimativa de receita depende da volátil taxa de câmbio e dos juros pagos no exterior. Esses fatores também podem ajudar a superestimar ou subestimar a renúncia de receita.

Dessa forma, o nível de IRRF varia conforme o estoque da dívida sofra alteração da taxa de câmbio. Para exemplificar, se a taxa de câmbio é apreciada, com o real passando a valer mais em relação a outras moedas nas quais as empresas brasileiras captam recursos no exterior, o estoque da dívida externa privada cai em reais. Dada a taxa de câmbio depreciada que tivemos nos últimos cinco anos por causa das turbulências fiscais, políticas e jurídicas que afligiram o País, consideramos razoável supor uma apreciação cambial para os próximos cinco anos, particularmente se o Brasil aprovar reformas de ajuste fiscal de longo prazo.

É importante observar que o País tem tido um déficit na conta corrente do balanço de pagamentos com o exterior da ordem de um por cento



SF/19256.17218-34

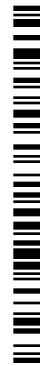
do Produto Interno Bruto (PIB). Esse valor é absolutamente coberto pelo investimento estrangeiro no País, que tem se situado acima de três por cento do PIB. Esses dados econômicos significam que, mantendo-se os mesmos patamares e permanecendo o Banco Central do Brasil sem direcionar a diferença a mais reservas internacionais, a taxa de câmbio tende a se apreciar.

Também como apontado pela estimativa da RFB, os gastos dependem do prazo médio da dívida. Esse prazo médio influencia na sensibilidade dessa dívida à taxa de juros, que também varia ao longo do tempo.

As taxas de juros pagas em empréstimos no exterior 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 ano. O risco Brasil do CDS, que já atingiu 5,5% no auge da crise em 2015, encontra-se em 1,36% em outubro de 2019. Dessa forma, a taxa de juros pagas pelas empresas brasileiras de segunda linha no nível de risco caíram, em média, de 9,7% para 5,56% ao ano.

Dessa forma, temos razões para estimar que o estoque total da dívida externa privada tenda a ter juros cadentes nos próximos cinco anos por razões internas. Evidentemente, estamos admitindo em nossa análise que, externamente, os juros soberanos dos países nos quais as empresas brasileiras captam recursos manter-se-ão estáveis e que a renovação do estoque da dívida ocorrerá nesses patamares de juros.

Portanto, não podemos deixar de reconhecer que o projeto sob exame implica, por óbvio, alguma renúncia fiscal em relação à arrecadação atual. Ainda assim, salientamos que, a nosso ver, não se trata de gasto tributário injustificável e que o valor da renúncia fiscal pode ser menor do que o estimado.



SF/19256.17218-34

Quanto ao mérito, o PLS toca na questão central da tributação na fonte sobre movimentação financeira, cuja incidência gera custos indevidos para as empresas tomadoras de empréstimos no 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.

Entretanto, após manifestação de setores interessados, o Poder Executivo editou, após a entrada em vigor da Lei nº 9.430, de 1996, a Medida Provisória (MPV) nº 1.563, de 31 de dezembro de 1996, 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.

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 que, a partir de 1º de janeiro de 2000, o IRRF incidiria à alíquota de 15% para a hipótese de remessa de juros ao exterior decorrente de empréstimos contraídos em países que mantivessem 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.

De fato, em tese, o imposto brasileiro é “absorvido” pelo cobrado no país do emprestador, fruto da sistemática que prevê a concessão de crédito



SF/19256.17218-34

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 afetaria, em tese, o custo do empréstimo.

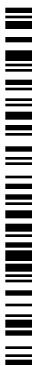
Todavia, conforme mencionado, logo após revogar benefícios fiscais (art. 88 da Lei nº 9.430, de 1996) que desoneravam do IRRF determinadas remessas ao exterior, o Poder Executivo retrocedeu e tornou a afastar a tributação de tais fatos geradores, mediante previsão de alíquota zero (MPV nº 1.563, de 1996, convertida, após reedições, na Lei nº 9.481, de 1997).

O Poder Executivo, 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 ao exterior em questão 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, entre 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



SF/19256.17218-34

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.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 235, de 2016, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CRE

Dê-se ao art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, na forma do art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 235, de 2016, a seguinte redação:

“Art. 2º O art. 1º da Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 1º

VIII – os juros pagos, creditados, empregados, entregues ou remetidos para pessoas jurídicas domiciliadas no exterior, decorrentes de empréstimos contraídos no exterior, em países que mantenham acordos tributários com o Brasil, por empresas nacionais, particulares ou oficiais;

SF/19256.17218-34

§ 13. No caso do inciso VIII do *caput* deste artigo, a redução a zero da alíquota aplica-se até 31 de dezembro de 2024.”” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19256.17218-34