



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA DANIELLA RIBEIRO

PARECER Nº 2, DE 2023-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre a Medida Provisória nº 1.138, de 2022, que *altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, para dispor sobre a alíquota do imposto sobre a renda retido na fonte incidente sobre as operações a que se refere.*

Relatora: Senadora **DANIELLA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Em análise a Medida Provisória nº 1.138, de 2022, que *altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, para dispor sobre a alíquota do imposto sobre a renda retido na fonte incidente sobre as operações a que se refere.*

A Medida Provisória (MPV) nº 1.138, de 2022, possui apenas três artigos, sendo o terceiro a cláusula de vigência nos termos usuais, entrando a medida em vigor na data de sua publicação.

O art. 1º altera a redação do *caput* do art. 60 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010. A norma em questão “institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para Uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; institui o Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira - RETAERO; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; altera



SF/23932.15514-30

as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.484, de 31 de maio de 2007, 11.488, de 15 de junho de 2007, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.948, de 16 de junho de 2009, 11.977, de 7 de julho de 2009, 11.326, de 24 de julho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 5.615, de 13 de outubro de 1970, 9.126, de 10 de novembro de 1995, 11.110, de 25 de abril de 2005, 7.940, de 20 de dezembro de 1989, 9.469, de 10 de julho de 1997, 12.029, de 15 de setembro de 2009, 12.189, de 12 de janeiro de 2010, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 11.775, de 17 de setembro de 2008, os Decretos-Leis nºs 9.295, de 27 de maio de 1946, 1.040, de 21 de outubro de 1969, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga as Leis nºs 7.944, de 20 de dezembro de 1989, 10.829, de 23 de dezembro de 2003, o Decreto-Lei nº 423, de 21 de janeiro de 1969; revoga dispositivos das Leis nºs 8.003, de 14 de março de 1990, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 5.025, de 10 de junho de 1966, 6.704, de 26 de outubro de 1979, 9.503, de 23 de setembro de 1997; e dá outras providências”.

O art. 60 dessa norma, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 13.315, de 20 de julho de 2016, fixava, até 31 de dezembro de 2019, alíquota reduzida de 6% (seis por cento) para o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte – IRRF incidente sobre valores destinados à cobertura de gastos pessoais, no exterior, de pessoas físicas residentes no País, até o limite de R\$ 20.000,00.

A alteração promovida pela MPV nº 1.138, de 2022, restabelece a alíquota reduzida do IRRF incidente sobre operações que impactam diretamente o setor do turismo. Nos termos do art. 1º da Medida, a alíquota do IRRF incidente sobre os valores pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos para pessoa física ou jurídica residente ou domiciliada no exterior, destinados à cobertura de gastos pessoais, no exterior, de pessoas físicas residentes no País, em viagens de turismo, de negócios, de serviço ou de treinamento ou em missões oficiais, até o limite de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) ao mês, nos termos, nos limites e nas condições estabelecidos em ato do Poder Executivo federal, será de:

- 6% (seis por cento), de 1º de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2024;
- 7% (sete por cento), de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2025;



- 8% (oito por cento), de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2026; e
- 9% (nove por cento), de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2027.

O art. 2º revoga dispositivos das Leis nºs 12.810, de 15 de maio de 2013, 12.249, de 11 de junho de 2010, 12.844, de 19 de julho de 2013, e 13.315, de 20 de julho de 2016, que dispunham sobre a matéria.

Foram apresentadas oito emendas à MPV nº 1.138, de 2022.

As Emendas de nºs 1 a 5 são de autoria do Deputado Alexis Fonteyne. A Emenda nº 1 propõe a inclusão de dois artigos à MPV nº 1.138, de 2022. O primeiro artigo institui o programa “Tax Free”, a ser regulamento pelo Poder Executivo, com o objetivo de assegurar a turistas estrangeiros, quando de sua saída do País, a restituição dos tributos federais incidentes sobre produtos adquiridos em estabelecimentos comerciais no território nacional. O segundo artigo faculta aos estados, mediante convênio com o Poder Executivo Federal, aderir ao Sistema “Tax Free” para a restituição dos tributos de sua competência.

A Emenda nº 2 propõe alterar a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, com o objetivo de reajustar a tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e das demais deduções da legislação do tributo com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em percentuais a serem calculados e divulgados pelo Poder Executivo por meio de decreto.

A Emenda nº 3 propõe o acréscimo do § 5º ao art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, determinando que o limite de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), relativo à parcela do lucro real, presumido ou arbitrado, do imposto de renda das pessoas jurídicas, definido no § 1º desse artigo, será reajustado em janeiro de cada ano pela variação do IPCA, apurado pelo IBGE.

A Emenda nº 4 propõe o acréscimo do art.40-A à Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, determinando que a apuração da base de cálculo do imposto sobre a renda incidente sobre o ganho de capital por ocasião da alienação, a qualquer título, de bens imóveis realizada por pessoa física, o valor da aquisição seja corrigido pela variação do IPCA, calculado pelo



IBGE, ou outro índice oficial de inflação, nas condições que especifica, sendo que a diferença entre o valor corrigido e o constante da declaração de exercícios anteriores será considerada rendimento isento.

Já a Emenda nº 5 propõe nova redação para o art. 74 da Lei nº 9.340, de 12 de dezembro de 1996, determinando que o sujeito passivo que apurar crédito relativo a tributo ou contribuição administrado pela Secretaria da Receita Federal, passível de restituição ou de ressarcimento, poderá utilizá-lo na compensação de débitos próprios relativos a quaisquer tributos e contribuições administrados por aquele órgão e de débitos relativos à multa de mora por atrasos no recolhimento de tributos e contribuições nos prazos previstos na legislação específica.

A Emenda nº 6, do Deputado Otto Alencar Filho, propõe duas alterações na Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998. A primeira, relativa ao art. 13, possibilita à pessoa jurídica, com receita bruta total igual ou superior a R\$ 130 milhões ou R\$ 10,84 milhões multiplicado pelo número de meses de atividade do ano calendário anterior, optar pelo regime de tributação com base no lucro presumido. A segunda alteração eleva o limite de R\$ 78 milhões para R\$ 130 milhões de receita total, ou proporcional, definido no inciso I do art. 14 da recém citada lei, referente à obrigatoriedade de apuração do lucro real das pessoas jurídicas.

A Emenda nº 7, de autoria do Deputado Jerônimo Goergen, acrescenta artigo à MPV nº 1.138, de 2022, regulamentando a interpretação do *caput* do art. 8º da Lei 10.925, de 23 de julho de 2004, que *reduz as alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários e dá outras providências*, em relação aos produtos classificados nos códigos dos Capítulos 10 e 12 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).

Finalmente, a Emenda nº 8, de autoria do Senador Flávio Arns, propõe o acréscimo dos §§ 11 e 12 ao art. 8º da Lei nº 10.925, de 2004, determinando que a pessoa jurídica que até o final de cada trimestre-calendário não conseguir utilizar o crédito presumido relativamente aos produtos classificados nos códigos 11.01 da NCM poderá efetuar a sua compensação com débitos próprios, vencidos ou vincendos, relativos a tributos administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil ou solicitar seu ressarcimento em espécie e que o saldo existente desses créditos na data de entrada em vigor da lei poderá ser compensado nos mesmos termos.



Em 14 de fevereiro do corrente ano, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou relatório apresentado pelo Deputado Pedro Paulo, em substituição à Comissão Mista, pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da matéria, bem como pela sua constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 1.138, de 2022, e pela rejeição de todas as emendas apresentadas. A matéria encontra-se, portanto, em condições de ser deliberada pelo Plenário do Senado Federal.

II – ANÁLISE

II.1 – Da admissibilidade

Nos termos do § 5º do art. 62 da Constituição Federal, combinado com o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito, o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como a adequação financeira e orçamentária das Medidas Provisórias.

Em relação à admissibilidade, destaque-se que a matéria contida na MPV nº 1.138, de 2022, não se enquadra entre aquelas cuja edição de medida provisória é vedada pelo § 1º do art. 62 da Constituição, quais sejam: nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado a abertura de crédito extraordinário para atender a despesas imprevisíveis e urgentes; que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; matéria reservada a lei complementar; e matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Quanto à urgência e à relevância, entendemos tratar-se de requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência. A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 333, de 16 de setembro de 2022, dos Ministérios da Economia e do Turismo, que acompanha a Medida, salienta a pandemia do Covid-19 impactou diretamente o setor de turismo. A alíquota do IRRF que era de 6% (seis por cento) retornou para 25% (vinte e cinco por cento) a partir de 2020, impactando diretamente o faturamento do setor de



turismo e, conseqüentemente, a geração e manutenção de empregos, sendo danosa a sua manutenção. Por conseguinte, a relevância e a urgência da MPV nº 1.138, de 2022, consiste na contribuição para a retomada do setor de turismo brasileiro e para a sobrevivência dos prestadores de serviços turísticos pós pandemia da Covid-19.

A publicação da Medida em 22 de setembro de 2022, mesmo com a vigência a partir de janeiro de 2023, justificava-se por garantir maior segurança jurídica ao setor, permitindo que possam afiançar aos fornecedores de serviços internacionais tarifas já compostas com a alíquota reduzida, visto que normalmente as viagens internacionais são compradas com antecedência. Fica evidente, portanto, a necessidade da redução da alíquota do IRRF ao patamar vigente anteriormente.

II.2 – Da adequação orçamentária e financeira

Em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a EMI nº 333, de 2022, informa que a MPV nº 1.138, de 2022, implica renúncia de receitas tributárias no valor de R\$ 1,08 bilhão em 2023, R\$ 1,52 bilhão em 2024 e R\$ 1,69 bilhão em 2025. A sua aprovação, porém, já está considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária (PLOA) 2023, não havendo, portanto, impacto nas metas de resultado fiscal.

Diante disso, entendemos que a Medida Provisória nº 1.138, de 2022, está adequada do ponto de vista financeiro e orçamentário.

II.3 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à constitucionalidade, frisamos que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, em conformidade com o art. 22, I, da Constituição Federal.

Ao mesmo tempo, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Além disso, a matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória, conforme salientado anteriormente, e nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressas nos arts. 49, 51 e 52 da CF. Dessa forma, entendemos que



a matéria não apresenta vícios de constitucionalidade ou juridicidade, visto ser adequada a espécie normativa utilizada, pois não disciplina matéria reservada à lei complementar, visto que altera leis ordinárias vigentes, que podem ser modificadas pela edição de medida provisória, dada sua força de lei. Também há compatibilidade e alinhamento da norma com o ordenamento legal vigente e com os princípios gerais do Direito.

Entendemos também que foram observadas as regras relacionadas à técnica legislativa, estando a matéria em conformidade com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Saliente-se que o texto final aprovado pela Câmara dos Deputados promove ajuste redacional na ementa da matéria, explicitando os dispositivos revogados.

II.4 – Do mérito

Quanto ao mérito, a citada EMI nº 333, de 2022, estima que o número de passageiros em viagens internacionais em 2021 foi de 70% do número registrado em 2019, e a recuperação para patamares anteriores à pandemia somente deverá ser observada a partir de 2024. Some-se a isso o fato de as agências e operadoras nacionais sofrerem forte competição com as agências internacionais que atuam pela *internet*, que muitas vezes operam sob regimes de tributação menos gravosa.

Na prática, a Medida Provisória propiciará a redução do valor dos pacotes de viagem internacionais oferecidos pelas agências no Brasil, que costumam atuar na condição de intermediadoras na reserva de hotéis e contratação de passeios no exterior, diminuindo valores para o pagamento de reservas de hotéis e de contratação de passeios, por exemplo.

Contudo, mesmo com a aprovação desta MP, o setor ainda está em desvantagem em relação às estrangeiras, pois desde o ano passado elas são tributadas sob a alíquota de 5,38%, enquanto as agências, com a MP, pagarão 6%. Por isso, mais do que nunca, a MP é importante para, no mínimo, reduzir a diferença e tornar as agências nacionais mais competitivas em relação às agências internacionais.

Diante de tais fatos, fica claro que a aprovação desta MP é medida de sobrevivência para o setor, na medida em que proporciona benefícios diretos para cerca de 35 mil agências de turismo nacionais, protegendo mais de 350 mil empregos diretos. O impacto é significativo na receita de empresas e, consequentemente, na geração de trabalho, na



arrecadação de tributos, o que é exponencialmente benéfico para o ciclo econômico.

Para que se tenha uma ideia, de acordo com a Organização Mundial do Turismo, a cadeia produtiva completa deste setor envolve cerca de 52 setores da economia, como transportes, hotelaria, construção, alimentos e bebidas, eventos, publicidade, entretenimento, agenciadoras de turismo, operadoras de turismo, receptivos e os mais diversos tipos de fornecedores. E as operadoras de turismo desempenham papel central na cadeia produtiva do setor, por realizar ações básicas para a movimentação e o direcionamento de toda a cadeia, seja pela relação com a rede de fornecedores, para a formatação das viagens; ou para viabilizar a distribuição destas, por intermédio das agências de viagens ou de outros canais.

É, portanto, inegável o seu mérito no aspecto estritamente econômico, cabendo salientar ainda os demais benefícios diretos que o turismo proporciona à sociedade por permitir intercâmbio cultural valiosíssimo, sendo um setor que promove uma verdadeira transformação social.

Quanto às emendas, percebe-se que todas tratam de matérias relativas a aspectos da regulamentação de imposto ou contribuição federal, mas não exatamente do tema da MPV nº 1.138, de 2022, restrito ao IRRF incidente sobre remessas ao exterior. Desta forma, entendemos que devem ser rejeitadas.

III – VOTO

Diante do exposto, manifestamos nosso voto pela constitucionalidade e juridicidade da Medida Provisória nº 1.138, de 2022, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária, e, quanto ao mérito, votamos por sua aprovação nos termos dos autógrafos enviados pela Câmara dos Deputados, com a rejeição de todas as emendas apresentadas.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora





28/02/2023

TRECHO DA NOTA TAQUIGRÁFICA DA SESSÃO DELIBERATIVA ORDINÁRIA, REALIZADA EM 28/02/2023, REFERENTE À REJEIÇÃO DA EMENDA Nº 9-PLEN, OFERECIDA PELO SENADOR CARLOS VIANA.

.....

A SRA. DANIELLA RIBEIRO (Bloco Parlamentar PSD/Republicanos/PSD - PB) - ... Senador Carlos Viana, sobre o qual conversamos anteriormente, acerca da apresentação de uma emenda e que V. Exa. havia dito que iria retirar no Plenário.

Sr. Senador, após a apresentação do nosso relatório, a Medida Provisória nº 1.138, de 2022, o Senador Carlos Viana apresentou a Emenda nº 9, propondo a redução da alíquota do Imposto de Renda Retida na Fonte (IRRF) nas remessas ao exterior, em um ponto percentual, que passaria de 6% para 5%.

Argumenta o proponente que uma redução da alíquota um pouco mais audaciosa terá impacto irrelevante sobre as contas públicas, mas bastante significativo para o setor de turismo, que é responsável por centenas de milhares de empregos, sendo, portanto, altamente recomendável e oportuno.

Em que pese a visão de que uma redução de alíquota um pouco mais audaciosa tem impacto irrelevante sobre as contas públicas, uma estimativa desse impacto deve ser apresentada, em cumprimento ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e a aprovação dessa emenda sem essa estimativa seria, portanto, inconstitucional.

Ademais, como a redução da alíquota promoveria uma redução na receita, para que sejam cumpridas as exigências dos normativos pertinentes, quais sejam, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, torna-se necessária a apresentação de medidas compensatórias para que seja preservada a estimativa de resultado primário prevista na Lei Orçamentária Anual.

Por outro lado, como já explicitado no relatório, em 2020, quando da votação da Medida Provisória 907, de 2019, o Congresso Nacional acabou alterando parte do texto da MP, o que foi vetado. Esse veto, infelizmente, acabou submetendo o setor à alíquota de 25%.

Se acatarmos a Emenda nº 9, por mais que seja bem-intencionada, o que tenho certeza de que é o caso do Senador, corremos o sério risco de submeter o turismo mais uma vez a esse calvário. Aliás, assim que souberam da emenda, diversas entidades nos procuraram pedindo pela rejeição da emenda e envio da MP à promulgação, já que é fruto de um grande trabalho de negociação com o Governo, que inclusive já está previsto na Lei Orçamentária de 2023.

Diante dessa situação, ficamos impedidos, colega Senador, de acolher a emenda apresentada.

Em face do exposto, voto pela rejeição da Emenda nº 9 à medida provisória.