

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 3.678, DE 2000

Institui contribuição de intervenção no domínio econômico, destinada a financiar projetos de infraestrutura.

**Autor:** PODER EXECUTIVO;

**Relator:** Deputado RUBENS PEREIRA JR.

### I - RELATÓRIO

O Poder Executivo propõe instituir contribuição de intervenção no domínio econômico sobre o pagamento ou remessa de lucros ou dividendos, por pessoa jurídica beneficiária de incentivo fiscal nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE), a seus sócios ou acionistas residentes ou domiciliados no exterior. Fixa-se a alíquota em 15%, tendo por base de cálculo o valor do pagamento ou remessa. A contribuição incidirá também sobre as pessoas jurídicas domiciliadas no Brasil que tenham sócio ou acionista residente ou domiciliado no exterior, nesse caso sobre parcela dos lucros ou dividendos proporcional à sua participação no capital da empresa.

A exação não incidirá, contudo, quando os sócios ou acionistas residirem em países com que o País mantenha acordo internacional contra a dupla tributação que contemple cláusula admitindo crédito do imposto de renda dispensado, no Brasil, em razão do incentivo regional.

Na Exposição de Motivos, o Sr. Ministro da Fazenda esclarece que o objetivo da proposta é *“impedir que os benefícios fiscais do imposto sobre a renda, relativos a empreendimentos localizados nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE, ao invés de configurar efetivo estímulo ao*

*investidor, resultem mera transferência de arrecadação do Erário brasileiro para os de outros países”, o que se poderia configurar, em sua concepção, no caso de participação em investimentos incentivados no Brasil de capitais oriundos de alguns dos países que adotam a tributação sobre a renda em bases mundiais. É que, nessas situações, o incentivo redundaria em aumento dos resultados dos investimentos, os quais seriam tributados integralmente na jurisdição dos sócios ou acionistas estrangeiros. A contribuição proposta, assim, reduz esses resultados, mantendo as receitas respectivas no Brasil.*

O resultado da arrecadação, de acordo com o Projeto, será destinado a projetos de infraestrutura nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE.

A matéria, que foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), de Finanças e Tributação (CFT) e a este Colegiado, nos termos do art. 54 do Regimento Interno, sujeita-se ao poder conclusivo das Comissões, nos termos do art. 24, II, do mesmo diploma normativo.

A CDUI opinou pela sua aprovação, relator o Deputado José Chaves. Na CFT, recebeu parecer pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação, com emenda, relator o Deputado Jorge Khoury. A emenda da CFT corrigiu as denominações da SUDAM e da SUDENE, que naquela ocasião haviam sido substituídas pelas agências de desenvolvimento da Amazônia (ADA) e do Nordeste (ADENE).

Decorrido o interstício regimental nesta Comissão, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade,

juridicidade e técnica legislativa. A matéria sujeita-se à competência legislativa da União (CF, arts. 70 e 153, III), cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor, com sanção do Presidente da República (CF, art. 48). Legítima também a iniciativa do Presidente da República (CF, art. 61). No que se refere à técnica legislativa, a proposição obedece às normas da Lei Complementar nº 95/98, alterada pela Lei Complementar nº 107/01.

As contribuições de intervenção no domínio econômico vêm previstas no art. 149 da Constituição, reservadas à competência da União, como mecanismo de atuação nas respectivas áreas.

Ressalta nas contribuições interventivas o aspecto da extrafiscalidade, vale dizer, o impulso que comanda sua criação provém menos do objetivo de arrecadar do que da *necessidade* do Estado de dispor de instrumento que lhe permita induzir escolhas e comportamentos, no âmbito do livre exercício da atividade privada, com vistas ao desenvolvimento econômico e social.

A Constituição estabelece ademais uma série de balizas para a instituição de tributos em geral: as chamadas limitações ao poder de tributar<sup>1</sup>. A esse rol de limites vem somar-se, ainda, no caso das contribuições interventivas, a legitimidade da própria intervenção no domínio econômico pelo Estado e o exame da adequação, necessidade e proporcionalidade da contribuição proposta, examinados em relação à finalidade que a intervenção no domínio econômico pretende alcançar.

O tema articula-se com o modelo de tributação da renda em bases universais, que ganha cada vez mais relevância a partir do incremento da integração econômica internacional. Nessa ordem de ideias, o adequado pronunciamento desta Comissão requer uma perfeita compreensão do escopo do novo tributo que se pretende criar.

O emprego de contribuições em lugar de imposto tem em vista geralmente a perspectiva de destinar recursos a finalidade específica, prática

---

<sup>1</sup> Obediência a princípios como os da legalidade, igualdade e anterioridade, abrigados no art. 150, entre outros, da Lei Maior.

que o art. 167, IV, da Constituição veda no caso de receitas de impostos, salvo exceções expressas<sup>2</sup>.

Não é de se descartar, porém, a crítica reiterada de parte da doutrina quanto ao uso indiscriminado dessa espécie de tributo como artifício da União para fugir ao dever constitucional de partilha das receitas do imposto de renda com Estados e Municípios. De fato, no presente caso a finalidade eminentemente extrafiscal reforça o argumento: parece evidente que o objetivo maior da proposta não é tanto a destinação de recursos para investir em projetos de desenvolvimento quanto o de corrigir possível distorção no funcionamento da tributação sobre a renda dos investidores estrangeiros em certos casos, de modo que não haveria óbice a empregar-se diretamente o próprio imposto de renda para o mister, em lugar de instituir-se contribuição interventiva específica. Nada obstante, ao destinar as receitas às áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE a proposta acaba por “corrigir”, por assim dizer, esse viés concentrador.

A contribuição cogitada tem por finalidade “capturar”, em certas situações, o imposto de renda dispensado como incentivo ao desenvolvimento regional, em hipóteses em que tal benefício não seja reconhecido e compensado no país de origem do investidor estrangeiro. Em tais casos, com efeito, por não reconhecer, o país de origem do investidor estrangeiro, o benefício fiscal brasileiro, não há redução da carga tributária global sobre o investimento, de modo que em lugar de incentivar o investimento dá-se uma simples “exportação” de rendas do Brasil.

No regime de tributação em bases universais, de fato, as legislações tributárias costumam tributar os seus nacionais pela universalidade dos rendimentos, independentemente do lugar onde foram obtidos. Trata-se de importante medida de combate à elisão e ao planejamento fiscal, que vem sendo adotada pelas economias mais desenvolvidas e integradas em nível

---

<sup>2</sup> Art. 167. São vedados:

.....  
IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (*grifado*)

internacional, com vistas a dificultar a utilização de “paraísos fiscais” e empresas coligadas, fora do País, para fugir à incidência de tributos. Como efeito colateral indesejável, contudo, o modelo induz à dupla tributação dos rendimentos, no país onde foram obtidos e no país de origem do investidor.

Para evitar esse fenômeno, muitas legislações permitem o reconhecimento do imposto já pago no país onde os rendimentos foram obtidos, concedendo-lhes isenção ou atribuindo créditos aos contribuintes, para compensação do valor devido.

Nos casos de investidores residentes em países que não reconhecem os incentivos aqui oferecidos, portanto, o imposto dispensado no Brasil é cobrado pela outra jurisdição tributante, de modo que o investidor não obtém qualquer vantagem por inverter aqui os seus recursos: o tesouro nacional deixa de arrecadar o imposto, por tê-lo dispensado, enquanto a outra jurisdição tributante arrecada tributo sobre riqueza gerada em nosso território.

Dos incentivos fiscais para o desenvolvimento das áreas de atuação da SUDAM e SUDENE, de que trata a proposta, interessam para o tema ora em estudo os seguintes:

a) redução de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, relativos ao lucro da exploração, em empreendimentos nas áreas da SUDAM e SUDENE;

b) redução do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis sobre o lucro da exploração de empreendimentos econômicos nas áreas da SUDAM e SUDENE, escalonada em percentuais decrescentes entre os anos de 2009 e 2013;

c) faculdade de pessoas jurídicas com empreendimentos nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE optarem por depositar até 30% do IR devido sobre o lucro da exploração (acrescidos de 50% de recursos próprios) em conta corrente junto a bancos oficiais regionais, para reinvestimento em máquinas e equipamentos nos referidos empreendimentos;

d) depreciação acelerada incentivada, no cálculo do imposto sobre a renda, de máquinas, aparelhos e instrumentos novos;

e) isenção do imposto sobre a renda e do adicional, calculados com base no lucro da exploração para pessoas jurídicas fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos baseados em tecnologia digital, no âmbito do programa de inclusão digital.

Nessas condições, o valor do imposto que deixa de ser pago em consequência dos benefícios não pode ser distribuído a sócios ou acionistas: deve ser registrado como reserva de incentivos fiscais, e só pode ser empregado para absorver prejuízos ou para aumento de capital social.

O fundamento ético da intervenção econômica mostra-se, portanto, irrepreensível: amparam-na razões pragmáticas de ordem política e econômica.

A proposta amolda-se às limitações constitucionais para a instituição de tributos: competência da União, respeito à legalidade e anterioridade. O fato gerador caracteriza-se com base em dois critérios distintos, enumerados nos §§ 1º e 2º do art. 1º do Projeto: (i) o pagamento, entrega, emprego ou remessa de lucros ou dividendos a residentes ou domiciliados em países que não permitam a dedução dos incentivos brasileiros no cálculo do imposto de renda a eles devido; e (ii) a atribuição de lucros ou dividendos a pessoa jurídica que, embora domiciliada no Brasil, tenha sócios ou acionistas residentes ou domiciliados em tais países (neste último caso, na proporção da participação desses investidores no seu capital total).

Trata-se, portanto, de hipótese de incidência idêntica à do imposto de renda, o que não afronta a Lei Maior, por se tratar de contribuição.

A contribuição alvitrada tem aptidão para solucionar o problema apontado na justificativa do Projeto: onera os lucros obtidos em empreendimentos incentivados nas regiões da SUDAM e da SUDENE com tributo incidente sobre a renda, ao mesmo tempo em que destina as receitas assim auferidas para investimentos na própria região.

Há que se reconhecer também presentes o predicado da necessidade de um tributo sobre a renda, em tais casos, à luz do objetivo

colimado pela intervenção no domínio econômico. A alíquota de 15%, equivale à do imposto de renda sobre a pessoa jurídica no Brasil, sem o adicional.

Em vista da longa tramitação nesta Casa, as agências de desenvolvimento da Amazônia (ADA) e do Nordeste (ADENE), cuja mudança de denominação motivara emenda pela CFT, foram novamente rebatizadas como SUDAM e SUDENE. Prejudicada assim a emenda em questão, por perda de objeto.

Isso posto, voto pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.678, de 2000, e pela prejudicialidade da emenda aprovada na CFT.**

Sala da Comissão, em 30 de agosto de 2017.

**Deputado RUBENS PEREIRA JUNIOR**  
**Relator**