

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 4.695, de 2001

Dispõe sobre a legislação de preço de transferência aplicável às transações entre pessoas vinculadas e dá outras providências.

Autor: Deputado Nelson Proença
Relator: Deputado Werner Wanderer

I - Relatório

O projeto de lei sob exame dispõe sobre a legislação de preços de transferência aplicável às transações entre pessoas vinculadas e dá outras providências.

Em abono de sua iniciativa o autor assim se manifesta:

"O presente projeto pretende modernizar a legislação Tributária Federal no importantíssimo capítulo que regula os preços praticados entre empresas vinculadas, no seu comércio internacional.

O crescimento do comércio internacional do Brasil, e a necessidade de mantermos o país atraente para investimentos diretos, obriga-nos a atualizar a sua legislação, a fim de que possamos acompanhar o que vem sendo feito por outros países que competem com o nosso, na disputa por investimentos produtivos internacionais, notadamente os nossos parceiros da América Latina, Argentina e México.

Ao tempo que procura manter a nossa competitividade na atração de investimentos diretos, buscamos na elaboração do projeto que ora submetemos ao exame do Congresso Nacional, e para o qual contamos com a colaboração de especialistas de notável saber em diversas áreas afins, o aprimoramento da atual legislação que rege a matéria, com extremo zelo, a fim de evitar brechas para a evasão e elisão fiscal."

A matéria se insere entre aquelas do campo temático e da área de atividade deste órgão técnico, consoante o que dispõe o artigo 32, XI, do Regimento Interno.

No prazo regimental não lhe foi apresentada qualquer emenda.

II - Voto do Relator

O projeto em referência persegue alguns objetivos primordiais, entre os quais o de produzir um texto legal que, coibindo a manipulação de preços em operações de

comércio exterior, propicia a criação de novas oportunidades de desenvolvimento econômico, a atração de investimentos externos de longo prazo, a geração de competitividade internacional, o estímulo à exportação e à geração de empregos, com o conseqüente aumento da arrecadação tributária.

A comparação entre as legislações sobre tributos nacionais tornou-se um dos principais elementos considerados nas decisões locacionais das empresas. E mesmo quando a discrepância tributária não é fator suficientemente forte para definir a localização, caso a empresa tenha segmentos em vários países, estará habilitada a transferir seus lucros para onde forem menores os tributos e os obstáculos para seu planejamento fiscal/tributário lícito. Independentemente de onde forem gerados os valores, os chamados "preços de transferência" - com sub ou superfaturamento de exportações e importações entre as empresas do grupo - propiciam grande margem para desenho da contabilidade de lucros e perdas conforme o perfil geográfico desejado. Daí a importância de regras claras e objetivas para regular as operações.

A legislação de Preços de Transferência visa regular os preços praticados entre pessoas tidas como vinculadas, em seu comércio internacional, visando preservar a arrecadação tributável de cada país. Esta "regulação" é feita através de métodos que tentam, com maior ou menor acuracidade, verificar se as partes adotam o princípio conhecido como "arms length", denominado como Princípio da Independência das Transações, aspecto que permite reenquadrar os métodos e verificar as condições de mercado das transações, que nada mais é do que a adoção de preços de mercado nas operações de importação e exportação com partes vinculadas.

Para tanto, o Projeto adota princípios internacionalmente aceitos, em consonância sobretudo com a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, pela certeza de que a adoção de práticas unilaterais resultaria em situações de conflito, dupla tributação, desestímulo a novos investimentos produtivos e, o que é pior, afastaria o país do fluxo de investimentos estrangeiros.

A existência de Tratados já assinados pelo país e de aplicação já consagrada internacionalmente é aparentemente ignorada pela legislação atual, que não tem qualquer compromisso de evitar a dupla tributação.

A legislação vigente distorceu vários critérios e conceitos internacionalmente aceitos ao ser adaptada para o Brasil. Esta adaptação visou facilitar muito mais uma fiscalização mecânica e desprovida de conceitos econômicos do que propriamente permitir uma avaliação equilibrada dos fatos econômicos, caracterizando-se como danosa às negociações brasileiras com o mundo. Precisa ser alterada, e urgentemente. Unilateral, não permite a possibilidade de efetuar a combinação de métodos de apuração, não prevê um método que leve em conta a comparabilidade dos preços em unidades de negócios similares, além de não estabelecer peculiaridades às operações de drawback, desconsiderando os cálculos sobre o valor agregado no Brasil. Ainda com a nova ordem econômica mundial, com a produção de intangíveis, como informações e comunicação, o sítio físico perde relevância. Assim, a supervisão pública sobre preços "corretos" e preços de transferência, torna-se ainda mais difícil de aplicar com as atuais normas. Basta observar que a Secretaria

da Receita Federal tem levado mais de três anos em diversas fiscalizações, sem conseguir lavrar autos de infração, ou seja, nem a própria fiscalização consegue operacionalizar a legislação de maneira eficaz.

Por outro lado, e não menos importante, devemos considerar que a adoção de práticas unilaterais resulta, em muitos casos, em situações de conflito, dupla tributação e desincentivo a novos investimentos ou ampliação dos já existentes.

A atual legislação, ao adotar percentuais de margem requerida muito diferentes entre as duas variantes do Método PRL (PRL 1 - Revenda pura; PRL 2 - Revenda com agregação local), respectivamente de 20% e 60%, cometeu alguns equívocos:

- a) Nivelou "por cima", ou seja, assumiu uma margem inexecutável para muitos setores;
- b) Obriga a uma revisão de preços dos importadores para majoração de preços e assim se enquadrarem na margem requerida; ou
- c) Faz com que em mercados muito competitivos seja mais eficiente importar o produto pronto do que agregar valor localmente.

Este último aspecto é econômica e socialmente perverso e não deveria nunca ser estimulado por uma legislação regulatória. Neste sentido, entende-se que a permanência da legislação atual, ao longo do tempo, irá distorcer as decisões de investimento e mesmo de manutenção de empregos localmente. Na globalização dos mercados, em que o Estado não suporta o nível de investimento necessário para gerar o desenvolvimento, é fundamental a regulação da liberdade de opções econômicas para que as empresas e as pessoas possam desenvolver suas potencialidades.

Como alternativa ao problema quanto aos métodos para apuração dos preços de transferência, os artigos 15 a 21 do Projeto de Lei unificaram os métodos que estavam divididos em métodos para a exportação e métodos para a importação, visto que ambos têm o mesmo princípio. Desta maneira, a denominação dos métodos fica semelhante àquela adotada pelos países membros da OCDE, facilitando a sua compreensão. Deixa claro que as regras de conquista de novos mercados são aplicáveis somente para exportação e não para a importação e, portanto, visam ampliar a competitividade do país internacionalmente, independentemente de quem seja a empresa exportadora, nacional ou estrangeira.

Propõe, também, a adoção de novos métodos internacionalmente reconhecidos, o Método Combinado de Preços – MCP e o Método da Lucratividade Transacional Comparável – LTC, que ainda não estavam inseridos dentro das regras em vigor no país, relativas aos preços de transferência, uma vez que os métodos atuais não são adequados para se aferir eventuais distorções de preços e margens para certos tipos de operações.

Entendemos como emergencial e necessária, uma legislação moderna sobre preços de transferência que atenda o fim de regular, de promover o desenvolvimento,

de incentivar os negócios, de atrair mais e novos investimentos produtivos, criar emprego e renda, de incrementar as exportações, e não simplesmente o de penalizar e arrecadar. A legislação sobre preços de transferência neste mundo globalizado é deveras complexa, porque regula operações e atividades múltiplas e variadas que fogem dos padrões convencionais, que, destarte, demandam uma coesão, com desvelo, em sua sistemática.

A atual regra de preenchimento da DIPJ com 50 produtos já cobre muitas vezes mais do que 80% das transações. A legislação vigente carece de uma preocupação competitiva e uma visão de realidade de mercados internacionais, onde a concorrência deixou de ser local para ser global. Ao requerer análises produto a produto e transação a transação, penaliza práticas sofisticadas de concorrência como ***mix*** de produtos, em que a margem do negócio é obtida pelo conjunto ou família de produtos e não individualmente produto a produto. Além disso, ao requerer altas margens na exportação, penaliza de forma severa justamente o setor exportador brasileiro que o Governo afirma querer estimular.

Com a nova proposta, espera-se que com 300 produtos, mesmo as empresas com número muito significativo de produtos tenham mais de 80% deles cobertos. A questão é evitar o custo administrativo de estender a análise a todos os produtos, quando se sabe que sempre há uma concentração em determinados itens.

A lei brasileira estabelece critérios diferenciados para determinação do preço de transferência nas operações de importações e de exportações. Não é comum, tampouco normal, a presença dessa diferenciação na legislação vigente em outros países. O Brasil é o único país que adotou esta diferenciação nas regras de preços de transferência, sem que exista fundamentação econômica para tanto.

O Projeto em tela visa atenuar significativamente todas estas distorções.

Traz ainda a previsão expressa da Consulta *Prévia de Preços de Transferência*, cujos objetivos são os de evitar a bitributação, permitir a redução do trabalho da fiscalização e auxiliar na apuração dos preços de transferência, assegurando, por outro lado, segurança jurídica aos contribuintes e à Secretaria da Receita Federal. As Consultas, de caráter opcional, permitirão ao Fisco apurar a aplicação dos preços previamente acordados, o que é mais eficaz do que a fiscalização tradicional. Aumenta-se a segurança e a lisura operacional da Fiscalização, pois a resposta da Consulta deverá ser publicada, o que será objeto de fiscalização pelo próprio mercado.

Permite, também, que nas operações de drawback entre pessoas vinculadas sejam aplicados os métodos sobre o valor agregado no Brasil. O Sistema propicia a importação de insumos com a restituição, total ou parcial, de tributos incidentes na importação de mercadorias utilizadas na industrialização de produto exportado ou a exportar, com a possibilidade da suspensão ou isenção do pagamento de impostos de importação, quando destinados à produção voltada para a exportação. Trata-se de instrumento essencial para a formação de preços competitivos no mercado internacional. Na modalidade de isenção, a empresa tem o direito de importar a mesma quantidade e qualidade de insumos empregados na produção de um produto comprovadamente já exportado, uma forma, portanto, de reposição de estoque.

Essencial porque, de modo geral, os manufaturados brasileiros, aproximadamente 60% da nossa pauta de exportações, incorporam cerca de 30% de componentes e insumos importados.

Por outro lado, o Projeto não facilita a evasão tributária. Ao contrário, o fisco será beneficiado diretamente pelas novas propostas, na medida em que, ao tornar mais realista a aplicação das regras, amplia o número de empresas enquadradas e, portanto, possivelmente sujeitas a ajustes fiscais. Os objetivos são evitar perdas na arrecadação, decorrentes de distorções de preços adotados nas importações e exportações. Com a introdução expressa do princípio da independência das transações, que prevê que nas transações entre pessoas vinculadas, os preços, margens e demais condições deverão ser aquelas que seriam adotadas entre pessoas não vinculadas em circunstâncias semelhantes ou comparáveis (arts. 3º e 4º), em contraposição às margens fixas previstas na atual legislação, que são arbitrárias, os fiscais verão refletida a verdadeira realidade econômica.

Buscando uma aplicação mais consistente dos métodos, tornará a legislação de preços de transferência de aplicação mais ampla e eficaz que atualmente. Com a nova sistemática, não haverá uma indústria em particular que será beneficiada ou prejudicada. Também não há a pretensão de favorecer multinacionais em detrimento das empresas nacionais. Este fato fica claro, à medida que as mesmas regras são aplicáveis a todas as empresas, quando praticam transações semelhantes, independente de suas peculiaridades. Tanto nacionais quanto multinacionais importam e exportam para empresas vinculadas e, por isso, o interesse por uma legislação consistente é de todos. Para as empresas, torna mais flexível a aplicação dos critérios para verificar se houve 'exportação' de lucros para matrizes ou filiais no exterior, já que as regras destinam-se a corrigir distorções em operações comerciais ou financeiras internacionais entre empresas de um mesmo grupo ou de qualquer modo ligadas.

Por meio da aplicação das regras propostas, o Fisco brasileiro terá como exigir Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro, incidentes nas receitas, que deveriam ser reconhecidas no Brasil, mas que não aparecem na contabilidade das empresas. Facilitará o combate das fraudes fiscais que poderão ocorrer nas operações comerciais feitas entre as empresas vinculadas, com a facilidade da integração contábil para evitar a evasão de tributos.

Na aplicação dos Métodos de Preços de Transferência tem-se o cuidado de não admitir a apuração de preços parâmetros que combinem mercados geográficos não comparáveis, assim como determina que eles não se aplicam ao exportador brasileiro, em circunstância de conquista de novos mercados (art. 39).

Com este último dispositivo, como sustenta o autor, "pretende-se flexibilizar as normas existentes a fim de facilitar a comprovação desta circunstância específica de condições de mercado, bem como permitir que as empresas que visem ao aumento da participação em mercado no exterior já explorado ou que objetivem a equiparação às condições competitivas impostas pelos demais concorrentes também possam se manter competitivas no contexto destas regras especiais, a fim de estimular o aumento das exportações e proteger os interesses nacionais."

É um Projeto realmente estratégico. Internacionalmente, as regras de Preços de Transferência não possuem uma tônica arrecadatória, mas regulatória. Isso quer dizer que as regras devem ser vistas e utilizadas como parâmetros para estabelecer preços das transações de forma consistente e que não traga ônus tributário para os dois países envolvidos. Exigindo regras anômalas, como ocorre hoje, o país aumenta o chamado "Custo Brasil", elevando muitas vezes sua carga tributária em base à bitributação.

A necessidade de ajustar a legislação brasileira, a fim de não afastar o país do fluxo de investimentos estrangeiros, já foi objeto até mesmo de posicionamento do Excelentíssimo Presidente da República, o qual, ao ser questionado por investidores alemães, em viagem àquele país em outubro de 2000, no "Encontro Econômico Brasil-Alemanha" do qual também participei, afirmou que tomaria as medidas necessárias para adequar as regras brasileiras, solucionando, assim, um problema que aflige a muitos potenciais investidores no país.

O Brasil não pode continuar na contramão, deixando de aproveitar as oportunidades que surgem para se desenvolver. Assistimos as últimas duas décadas de estagnação econômica. O nosso PIB *per capita*, hoje, equivale ao dos anos 79/80, confirmando que a década de 80 foi perdida e a de 90 a de uma transição incompleta, de um vácuo regulatório nas questões tributárias. Mas ainda há tempo de correção de rumos.

Vale lembrar que o atual governo exortou o país a exportar mais, contudo, a tragédia do World Trade Center em setembro do ano passado, nos Estados Unidos, implodiu também boa parte das projeções sobre a economia brasileira e a tornou mais vulnerável.

Como admite o ministro Celso Lafer "o crescimento econômico e o desempenho das exportações inevitavelmente serão afetados negativamente. E esses eram dois pontos cruciais para o governo brasileiro."

Segundo dados do Instituto de Finanças Internacional, em Washington, em 1996 os 29 principais mercados emergentes - e o Brasil é um deles - receberam investimentos da ordem de US\$ 336 bilhões. No ano de 2.000 este valor caiu para US\$ 168 bilhões, e até o mês de agosto de 2001 estava em US\$ 80 bilhões.

Em depoimento no Congresso Nacional no ano passado, o presidente do Banco Central, Armínio Fraga, admitiu que o país cresceria menos do que o previsto inicialmente, culpou os choques de oferta pelos problemas econômicos do país, como queda de crescimento, desvalorização do real em relação ao dólar, aumento da inflação e da dívida do setor público; lamentou a interrupção da trajetória de queda na taxa de juros e da redução dos *spreads* bancários, apontando como a solução para esta conjuntura desfavorável a construção de um sistema fiscal sólido e o aumento da produtividade.

Neste cenário, de inevitável retração da economia mundial, antes já em desaceleração, avulta ainda mais a importância do Projeto em exame, pois como destacado por especialistas "nestes tempos de globalização, o pé no freio da maior economia do mundo - dependendo da intensidade da freada - terá efeito perverso

sobre países emergentes como o Brasil, que necessitam de recursos externos para o equilíbrio de suas contas externas. Com os americanos avessos a correr novos riscos, estima-se que o fluxo de capital no mercado internacional se reduzirá de forma abrupta. Também os europeus tenderão a dar prioridade às suas necessidades internas."

É forçoso reconhecer, ainda, que o país já não dispõe de uma sólida poupança interna e as antigas fontes oficiais de financiamento, como as linhas do BNDES, que são bem mais escassas e caras do que as que dispõem as empresas em outros países.

Estamos diante de uma encruzilhada: ou criamos condições de ampliar e modernizar as nossas bases de produção para atender os mercados interno e externo, ou nos resignamos definitivamente a sermos um país subdesenvolvido.

Há um grande debate hoje em torno da implantação da Alca (Área de Livre Comércio das Américas) onde os seus defensores ressaltam as vantagens do livre-comércio para os consumidores e para o ganho de eficiência das empresas, cujos opositores recomendam cautela sobre o assunto, sob pena de a economia brasileira ficar exposta à concorrência, sobretudo das empresas norte-americanas, o que, afirmam, seria letal para importantes setores.

Não vamos adentrar na discussão sobre as vantagens e desvantagens da adesão do Brasil à Alca; sobre as condições que devem ser negociadas pelo país; ou mesmo sobre a observância do calendário de sua implantação, que prevê, atualmente, a sua vigência para janeiro de 2.006, mas o fato é que no momento em que ela vingar, nós não poderemos deixar de estarmos pelo menos em condições iguais de competitividade, neste contexto, com países como o México, que além da vizinhança com os EUA, tem mão-de-obra barata, e, portanto, deverá ser muito atrativo aos investidores estrangeiros, que em suas análises levam em conta a situação política do país, a infra-estrutura (hoje já nos deparamos com sérios problemas de fornecimento de energia elétrica e com uma dispendiosa operação portuária) e a legislação local, entre outros aspectos.

Destaque-se, ainda, por oportuno, que a legislação de preço de transferência ora sugerida, além dos méritos anteriormente apontados, beneficiará sobremaneira as empresas brasileiras com forte atuação no mercado externo, como as dos setores de petróleo, siderurgia e aeronáutico, por exemplo.

À vista do exposto, somos pela aprovação do excelente projeto sob exame.

Sala das Comissões, em de de 2.002.

Deputado Werner Wanderer
Relator