

MENSAGEM Nº 526

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.137, de 21 de setembro de 2022, que "Altera a Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006, e dispõe sobre a redução a zero das alíquotas do imposto sobre a renda de beneficiário residente ou domiciliado no exterior nas operações que especifica".

Brasília, 21 de setembro de 2022.

Brasília, 5 de Setembro de 2022

Senhor Presidente da República,

1. Submeto à sua apreciação proposta de Medida Provisória que “altera a Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006, e dispõe sobre redução para zero das alíquotas do imposto sobre a renda de beneficiário residente ou domiciliado no exterior nas operações que especifica”, para equalizar as alíquotas do imposto com o objetivo de ampliar o acesso de empresas brasileiras a capital estrangeiro. A medida confere tratamento isonômico de alíquotas para investimentos em ativos de renda fixa e de renda variável para investidores estrangeiros.
2. Com isso, amplia-se o acesso de empresas brasileiras a capital estrangeiro, desde que sejam emissoras de instrumentos de títulos de dívida via mercado de capitais. Do ponto de vista de eficiência econômica, o aumento do financiamento das empresas brasileiras por meio de instrumentos de mercado proporciona melhor alocação dos recursos financeiros disponíveis, aumentando o impacto dos investimentos sobre o crescimento do produto e do emprego, além de promover maiores ganhos de produtividade.
3. Nos últimos anos, com a redução do crédito direcionado e do crédito subsidiado, as empresas têm recorrido cada vez mais ao mercado de capitais para o financiamento de seus projetos. Essa proposta aumenta a atratividade de instrumentos de dívida de empresas brasileiras para o investidor estrangeiro.
4. Propõe-se, portanto, estender aos instrumentos de dívida adquiridos por investidores residentes ou domiciliados no exterior o mesmo tratamento atualmente aplicado aos instrumentos de renda variável, qual seja, permitir que as operações de emissão de títulos de dívida tenham isonomia tributária em relação às operações de capital. Assim, a alíquota zero de imposto de renda se aplicaria também aos títulos de crédito corporativo.
5. As diferentes alíquotas de imposto de renda hoje existentes, incidentes sobre os rendimentos de aplicação de recursos via empréstimo por não residentes em Fundos de Investimento em Direitos Creditórios - FIDCs e em títulos de forma direta, geram distorções alocativas graves. Basicamente, estimula-se a formação de um condomínio fechado e a inclusão de contratos de crédito nesse fundo como forma de obtenção de alíquota mais favorecida.
6. Além disso, propõe-se que, a partir de 1º de janeiro de 2023, seja instituída a alíquota zero do Imposto de Renda sobre os rendimentos obtidos com títulos de renda fixa emitidos por instituições financeiras (bancos, cooperativas de crédito, etc.), do tipo Letra Financeira - LF, auferidos por beneficiários residentes no exterior, regulamentadas pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010.

7. Outro objetivo da presente proposta é reduzir os requisitos para que os rendimentos produzidos por títulos ou valores mobiliários ou fundos de investimento em direitos creditórios sejam elegíveis à alíquota zero de imposto de renda. Um dos efeitos da simplificação será, por exemplo, a extensão do benefício tributário aos rendimentos provenientes de papéis emitidos por empresas brasileiras que sejam referenciados em moeda estrangeira. Outro exemplo é o fim do requisito de percentual mínimo de direitos creditórios na composição do fundo, exigindo-se apenas que o fundo seja composto exclusivamente por ativos isentos, incluindo títulos públicos federais e operações compromissadas. Adicionalmente, exclui-se também o requisito de que os fundos sejam exclusivos para investidores estrangeiros.

8. Além disso, a medida promove alterações no art. 3º da Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006, para estender a alíquota zero do imposto de renda aos rendimentos auferidos por cotistas não residentes nas aplicações em Fundos de Investimento em Participações em Infraestrutura, Fundos de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação e fundos soberanos. Atualmente, apenas os cotistas não residentes em Fundos de Investimento em Participações - FIP e Fundos de Investimento em Empresas Emergentes - FIEE têm acesso ao benefício.

9. Assim, com tratamento tributário favorecido para residentes ou domiciliados no exterior e o presumível aumento do influxo de capital estrangeiro, a medida traz consigo o potencial de expandir para as atividades econômicas em geral a mesma ampliação de captação de recursos vista no financiamento de obras de infraestrutura, por meio das debêntures incentivadas com esse propósito.

10. Investimentos em títulos do Tesouro Nacional e em ações são isentos de tributação incidente sobre a renda para investidores não residentes. Todavia, investimentos feitos por não residentes em alguns tipos de fundos ou em títulos privados sofrem a incidência de imposto de renda. Essa distinção reduz a atratividade dessas modalidades de investimento, determinando que não residentes tendam a se posicionar em títulos não tributáveis, como forma de permitir maior eficiência e redução de custos fiscais relacionados à alocação dos recursos.

11. Tendo em vista que investidores residentes ou domiciliados no exterior já têm sua renda tributada no país de seu domicílio fiscal, estabelecer alíquota zero para rendimentos de operações com títulos de dívida privada representa mecanismo de eliminação de ineficiência (bitributação) e, mais importante, viabiliza a atração de capital estrangeiro para impulsionar o desenvolvimento da atividade produtiva no Brasil.

12. Cidadãos nacionais e estrangeiros residindo no mesmo país geralmente não sofrem distinção de tratamento tributário. Assim, a renda do trabalho de um brasileiro nos Estados Unidos da América é tributada exatamente da mesma forma que a renda de um cidadão americano. As obrigações tributárias são definidas pelo local de residência. No caso do investimento internacional, esse princípio deveria significar que a tributação incidente sobre a renda auferida com esses investimentos fosse feita pelo país de residência do investidor, e não pelo país onde o investimento é feito.

13. Devem-se evitar situações em que os ganhos do investimento sejam tributados duplamente, causando distorções alocativas indesejáveis. Contudo, é exatamente isso que ocorre no Brasil para uma certa classe de investimentos, em que não residentes são tributados no Brasil e em seu país de residência. Embora as operações sejam passíveis de compensação e reciprocidade, tais medidas geram insegurança e ineficiência jurídica e financeira.

14. As proposições cumprem os requisitos estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4

de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos arts. 131 e 132 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, tendo sido encaminhadas para análise e emissão de parecer dos órgãos centrais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e do Sistema de Administração Financeira Federal, juntamente com os demonstrativos de adequação orçamentária e financeira.

15. Dado que a vigência da redução de alíquotas se inicia no ano de 2023, inexistente impacto nas receitas do exercício 2022. Portanto, não há que se falar em medidas de compensação para o exercício atual. Para os exercícios 2023, 2024 e 2025, segundo cálculos da Receita Federal, a implementação da medida implica renúncia de receita da ordem de R\$ 1.250,9 milhões para 2023, R\$ 1.418,9 milhões para 2024 e de R\$ 1.637,2 milhões para 2025. Em decorrência do impacto nas metas de resultado fiscal e para fins de cumprimento do disposto no art. 132 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), e no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, - Lei de Responsabilidade Fiscal, esses valores serão considerados nas estimativas de receitas nos anos correspondentes.

16. Por se tratar de proposição legislativa que altera as normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior, informo que os requisitos previstos no art. 143 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO), estão dispensados, cumprindo o disposto no § 2º do referido artigo.

17. Cumpre registrar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência aplicáveis a medidas provisórias. A relevância se evidencia na medida em que a proposta se constitui em mecanismo de enfrentamento dos efeitos da crise econômica que se instalou no País a partir de 2014 e que foi agravada pela pandemia decorrente da doença provocada pelo Coronavírus identificado em 2019 – Covid-19. Com os ajustes propostos, além de corrigir as distorções econômicas provocadas pelo efeito da tributação de residentes ou domiciliados no exterior, busca-se viabilizar significativa entrada de capital estrangeiro para o setor produtivo nacional. A oferta de capital novo traz fôlego às empresas brasileiras para modernizar seus processos produtivos, aumentando a eficiência, a produtividade e a produção. Tudo isso contribui para aliviar o componente inflacionário de restrição da oferta, além de gerar mais emprego e renda para o trabalhador brasileiro.

18. A urgência da medida se justifica pelo potencial de atrair o investimento estrangeiro imediatamente, embora os efeitos da alíquota zero sobre os rendimentos alcancem apenas fatos geradores do exercício de 2023 em diante. De modo geral, os títulos de dívida possuem média ou longa duração, de forma que o retorno dos papéis emitidos a partir da publicação desta Medida Provisória, bem como daqueles já em circulação, refletirá a maior demanda de investidores não residentes, contribuindo para a entrada de divisas no país e para a redução do custo de captação das empresas brasileiras.

19. Um segundo ponto relevante para justificar a urgência da medida é que o processo de emissão de títulos de dívida por parte das empresas requer planejamento e tempo. A partir da publicação da Medida Provisória, com a sinalização da mudança de tratamento tributário para os investidores não residentes, as companhias começarão a se preparar para emitir títulos de modo a se valer dessa nova fonte de recursos.

20. Assim, ao mesmo tempo em que essas empresas iniciam o processo de emissão de novos títulos, podem atualizar seus planos de investimentos prevendo essa injeção de capital adicional. Portanto, quanto mais cedo a medida se tornar válida, ou seja, integrar-se ao ordenamento jurídico, mais cedo o setor produtivo pode começar a se preparar para que o processo de emissão seja concluído a tempo e os recursos comecem a ser disponibilizados.

21. As inúmeras dificuldades enfrentadas pelo setor produtivo, com reflexos nos níveis de emprego do País, demandam, portanto, de forma urgente, mecanismo para aumentar o fluxo de capital para financiamento das empresas brasileiras. A medida permite que o país se mantenha no caminho do crescimento econômico. Atrasar a edição da norma representaria adiar os efeitos positivos econômicos que dela se esperam, incluindo o aumento da produção, do emprego e da renda.

22. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração da proposta de Medida Provisória que ora submeto à sua apreciação.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes*