

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO ÀS EMENDAS DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI Nº 2.646, DE 2020

EMENDAS DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI Nº 2.646, DE 2020

Dispõe sobre as debêntures de infraestrutura, altera a Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, a Lei nº 11.478, de 29 de maio de 2007, a Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006, a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011 e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012 e dá outras providências.

NOVA EMENTA: Dispõe sobre as debêntures de infraestrutura; altera as Leis nºs 9.481, de 13 de agosto de 1997, 11.478, de 29 de maio de 2007, e 12.431, de 24 de junho de 2011; e dá outras providências.

Autores: Deputados JOÃO MAIA E
OUTROS

Relator: Deputado ARNALDO JARDIM

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.646, de 2020, dos Senhores Deputados JOÃO MAIA, HUGO LEAL, RUBENS BUENO, GENINHO ZULIANI, ROMAN, FRANCO CARTAFINA, RODRIGO COELHO, LUCAS REDECKER, KIM KATAGUIRI, AUGUSTO COUTINHO, ORLANDO SILVA E ODAIR CUNHA, foi aprovado pela Câmara dos Deputados, tendo sido remetido ao Senado Federal em 08/07/2021.

O referido projeto dispõe sobre as debêntures de infraestrutura e promove alterações no marco legal das debêntures incentivadas e do Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE), do Fundo de



Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FIP-PD&I) e do Fundo Incentivado de Investimento em Infraestrutura (FI-Infra).

Resumidamente, os arts. 2º a 7º do texto aprovado nesta Casa preveem incentivo tributário que permite uma dedução diferenciada, na apuração do IRPJ e da CSLL, dos custos com a implementação de projetos na área de infraestrutura em áreas consideradas prioritárias, quando financiados por meio da emissão das chamadas debêntures de infraestrutura.

A medida busca possibilitar que os fundos de pensão concorram de maneira mais significativa para o financiamento dos empreendimentos de infraestrutura, tendo em vista que o modelo tributário atualmente aplicável às debêntures incentivadas – que consiste na redução do imposto devido sobre os rendimentos do adquirente desses títulos - não alcança aquele importante mercado, em razão da especificidade de seu regime de tributação, caracterizado pela isenção da carteira de investimentos, conjugada à concentração da tributação no nível do participante.

Os seus arts. 8º e 10 promovem aperfeiçoamentos nas regras aplicáveis às debêntures incentivadas, de que trata a Lei nº 12.431/2011, corrigindo ineficiências atuais do benefício, especialmente em relação ao procedimento para a aprovação de projetos de infraestrutura; à tributação aplicável aos títulos emitidos no exterior para o financiamento de tais projetos; e à administração da carteira dos fundos especiais constituídos por tais debêntures, referidos no art. 3º da referida lei.

O seu art. 9º promove alterações pontuais nas regras da Lei nº 11.478/2007 referentes ao FIP-IE e ao FIP-PD&I, especialmente a adequação dos prazos para que tais fundos atinjam os níveis mínimos de investimento exigidos pela mencionada lei.

Os seus arts. 11 e 12 dispõem sobre a fiscalização dos incentivos aplicáveis às debêntures incentivadas e às debêntures de infraestrutura.

Os arts. 13 e 14 preveem regras de transição, aplicáveis, respectivamente, i) ao prazo para utilização dos recursos obtidos com a



emissão das debêntures incentivadas; e ii) para a elevação da alíquota aplicável aos rendimentos obtidos por instituições financeiras com as debêntures incentivadas, incluídas no § 2º do art. 2º da Lei nº 12.431/2011 pelo art. 10 do texto do projeto.

O art. 15 prevê a cláusula de vigência da lei.

No Senado Federal, o projeto sofreu alterações de mérito, o que motivou a sua remessa a esta Casa em 21/09/2023, para a apreciação das seis emendas daquela Casa ao Projeto de Lei nº 2.646, de 2020.

A **Emenda nº 1** modifica o § 3º do art. 3º do texto, de modo a prever que os rendimentos das debêntures de infraestrutura percebidos por beneficiários residentes ou domiciliados em país ou dependência com tributação favorecida ou com regime fiscal privilegiado, nos termos dos arts. 24 e 24-A da Lei nº 9.430/1996, ficarão sujeitos à alíquota de 25% do imposto sobre a renda.

A **Emenda nº 2** altera o inciso II do *caput* do art. 6º do texto, que permite à pessoa jurídica emissora da debênture de infraestrutura “*excluir do lucro, sem prejuízo do disposto no inciso I do caput deste artigo, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL*”, o valor correspondente a 30% dos juros das debêntures pagos no exercício, de modo a suprimir do dispositivo a expressão “lucro”, anteriormente referida, preservando, contudo, o seu sentido original.

A **Emenda nº 3** altera o § 1º do art. 6º do texto, de forma a substituir a previsão do dispositivo de que a fruição do benefício fiscal aplicável às debêntures de infraestrutura estaria sujeita à limitação de 5 anos, estabelecida na legislação financeira vigente por ocasião da aprovação inicial do texto, pela previsão genérica de que o benefício “*observará o disposto na lei de diretrizes orçamentárias*”.

A **Emenda nº 4** suprime o art. 9º do texto, o qual alterava a Lei nº 11.478/2007, para (i) estabelecer como áreas prioritárias, para o efeito de enquadramento de projetos no regime especial dos FIP-IE e do FIP-PD&I, aqueles já definidos dessa maneira pela regulamentação aplicável às debêntures de infraestrutura; (ii) possibilitar que a expansão de projetos já



existentes a ser considerada para os fins do FIP-IE e do FIP-PD&I seja implantada por sociedade de propósito específico já constituída em razão de celebração de contrato de concessão, permissão, arrendamento ou autorização de empresa com entidade pública; e (iii) ampliar o prazo para que o FIP-IE e o FIP-PD&I iniciem as suas atividades e para que atinjam o percentual mínimo de 90% de aplicações nos títulos específicos exigidos pela referida lei.

A **Emenda nº 5** suprime a alteração do art. 3º da Lei nº 12.431/2011, proposta pelo art. 10 do texto do PL 2.646/2020, qual seja, segundo a qual os percentuais mínimos de aplicação dos Fundos de Investimento com Carteira em Debêntures passariam a ser calculados sobre o valor de referência do fundo, e não mais sobre o seu patrimônio líquido.

A **Emenda nº 6** suprime a alteração do § 2º do art. 2º da Lei nº 12.431/2011, proposta pelo art. 10 do Projeto, a qual elevava de 15% para 25% a alíquota do imposto sobre a renda aplicável aos rendimentos percebidos por instituições financeiras com as debêntures incentivadas, suprimindo, outrossim, o art. 14 e o inciso II do art. 15 do projeto, que estabeleciam a regra de transição aplicável à referida majoração de imposto.

No seu retorno à Câmara dos Deputados, para apreciação das modificações aprovadas no Senado Federal, a matéria foi distribuída às Comissões de Administração e Serviço Público (CTASP), para a análise do mérito; de Finanças e Tributação (CFT), para a apreciação do mérito e da compatibilidade e da adequação financeira e orçamentária; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para a análise da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

A proposição está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de urgência (art. 155 do RICD).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



Inicialmente, esclarecemos que as modificações promovidas pelo Senado Federal possuem compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, pois possuem impacto fiscal neutro, conforme evidenciado pela Nota CETAD/COEST nº 079, de 7 de junho de 2023, emitida pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, referenciada pelo parecer aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal em 12/09/2023.

Em relação ao Mérito, entendemos que as modificações propostas pelo Senado Federal colaboram para o aperfeiçoamento do texto do PL nº 2.646, de 2020, aprovado nesta Casa.

Quanto à **Emenda nº 1**, cabe-nos observar que a alteração proposta por aquela Casa restabelece a regra prevista na versão inicial do PL nº 2.646/2020, segundo a qual os rendimentos percebidos por beneficiários residentes em jurisdição com regime tributário favorecido devem se sujeitar à alíquota de 25% do imposto sobre a renda, como, aliás, já prevê o art. 7º da Lei nº 9.779/1999 em relação à generalidade dos rendimentos, em paralelismo com a alíquota máxima do IRPJ.

Ocorre que, durante o trâmite da matéria na Câmara dos Deputados, nos chamou a atenção o fato de que o regime geral aplicável aos investimentos em renda fixa e variável é composto de alíquotas que variam de 15% a 22,5%, conjugadas à redução a zero das alíquotas aplicáveis a diversos rendimentos percebidos por estrangeiros não domiciliados em jurisdições com regimes fiscais favorecidos.

Dessa forma, considerando que o padrão adotado pela legislação brasileira e pelos ajustes internacionais correlatos é voltado à mera anulação das vantagens proporcionadas por paraísos fiscais - e não à penalização do estrangeiro, inclusive porque tributo não deve ter natureza sancionatória -, nos pareceu inicialmente mais acertada e harmônica a opção de aplicar à hipótese as alíquotas máximas incidentes sobre as aplicações financeiras em geral.

Neste momento, porém, reconhecendo que ambas as propostas são razoáveis e possuem respaldo técnico sólido, optamos por



acatar a posição do Senado Federal, inclusive para prestigiar a formulação inicialmente dada por nossos nobres Pares à questão.

Relativamente à **Emenda nº 2**, esclarecemos que a legislação tributária ora menciona a exclusão de determinados valores do lucro, para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL, ora omite a referência à expressão, sem que a opção promova diferenças de conteúdo, especialmente porque, na legislação, ela não remete ao resultado positivo apenas, mas ao processo de apuração dos referidos tributos, realizado a partir da determinação do resultado contábil.

Contudo, para além da reprodução de nomenclaturas adotadas pela legislação, temos que a lei destina-se a regular a vida em sociedade, de modo que convém prestigiar, quando possível, a sua recepção pelos diversos destinatários públicos e privados, bem como a redação que conferira mais certeza à sua interpretação.

Por isso, entendemos como positiva a modificação proposta pelo Senado Federal.

Quanto à **Emenda nº 3**, nos parece que a proposta do Senado Federal aprimora significativamente o texto, ao possibilitar uma maior flexibilidade em relação ao alinhamento do benefício ora criado às exigências previstas na legislação financeira.

Nesse sentido, destacamos que a limitação à eficácia de cinco anos aplicável aos incentivos fiscais tem sido prevista apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - a qual é renovada anualmente -, não constando de disposições mais perenes, como a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a legislação correlata, o que justifica o acolhimento da técnica adotada por aquela Casa para tratar da questão.

A respeito da **Emenda nº 4**, cabe-nos apontar que o texto aprovado na Câmara buscou promover uma harmonização e um alinhamento da legislação quanto aos critérios de enquadramento dos projetos de infraestrutura para fins de incentivos fiscais, além de corrigir distorções que limitavam a constituição de fundos destinados à aquisição de títulos voltados



ao financiamento do setor, de modo a maximizar o potencial desses benefícios sem promover aumento de gasto tributário.

Assim, nos parece que o efeito mais significativo das alterações originariamente propostas seria o de estimular a opção dos agentes econômicos por direcionar recursos para área de infraestrutura, cabendo mencionar que, apesar de seu significativo potencial indutor de crescimento da economia, os incentivos fiscais tratados no projeto são muito modestos se comparados à generalidade dos benefícios aplicáveis aos demais setores e atividades.

Com essas ponderações, apesar de reconhecermos a relevância da fundamentação da Comissão de Infraestrutura do Senado Federal em relação à emenda, no sentido de que as demais modificações trazidas pelo projeto já seriam significativas para o setor, nosso parecer é pela rejeição da emenda e pela manutenção do texto dessa Casa, que traz aperfeiçoamentos simples e significativos na legislação relativa aos FIP-IE e do FIP-PD&I.

Sobre a **Emenda nº 5**, esclarecemos que a substituição, no cálculo do percentual mínimo exigido de aplicações em títulos incentivados, do “patrimônio líquido” do Fundo Incentivado de Investimento em Infraestrutura por um “valor de referência” calculado pela média do valor do patrimônio líquido do fundo, garantiria importante flexibilidade à carteira desses fundos, sem ampliar o incentivo fiscal.

Com efeito, a adoção do rígido parâmetro do patrimônio líquido para a incidência da exigência de manutenção de 85% do patrimônio em títulos incentivados obriga o fundo a programar as operações de forma economicamente ineficiente apenas para manter-se alinhado às regras de enquadramento.

Ademais, a otimização do proveito da vantagem tributária que a flexibilização poderia proporcionar é residual e não significativa, sendo que, em grande parte, já poderia ser obtida atualmente por meio da mera programação dos investimentos. Assim, efetivamente trata-se de correção de distorções



geradas por um critério da legislação vigente que se mostra demasiadamente rígido.

Dessa forma, embora compreensível a precaução da Comissão de Infraestrutura do Senado em relação à implementação de inovações na matéria em análise, esclarecemos que optamos por rejeitar a emenda em questão, mantendo a posição original dessa Casa quanto ao tema.

Quanto à **Emenda nº 6**, entendemos meritória a modificação proposta pelo Senado, esclarecendo, outrossim, que nos sensibilizaram as preocupações da Comissão de Infraestrutura daquela Casa, no sentido de que a elevação da tributação dos rendimentos das debêntures percebidos por instituições financeiras comprometeria o volume de recursos captados por meio das debêntures incentivadas, reduzindo a demanda por esses títulos, efeito contrário ao buscado pelo Projeto sob análise.

Por fim, observamos que as emendas propostas pelo Senado Federal atendem aos ditames constitucionais relativos à competência legislativa da União (CF, art. 24, I, e art. 150, § 6º), sendo atribuição do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48), mediante iniciativa legislativa concorrente (CF, art. 61, *caput*).

No que respeita à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Carta Política.

Com relação à juridicidade, as emendas revelam-se adequadas, pois as disposições por elas introduzidas se harmonizam com o ordenamento jurídico pátrio em vigor, não violam qualquer princípio geral do Direito, além de possuírem os atributos próprios a uma norma jurídica (novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade).

No tocante à técnica legislativa, as emendas se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

Diante do exposto, pela Comissão de Administração e Serviço Público (CTASP), somos pela aprovação das Emendas nº 1 a nº 3 e nº 6 do



Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2.646, de 2020, e pela rejeição das Emendas nº 4 e nº 5.

Pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), somos pela adequação financeira e orçamentária da matéria, e, no mérito, pela aprovação das Emendas nº 1 a nº 3 e nº 6 do Senado Federal ao PL nº 2.646, de 2020, e pela rejeição das Emendas nº 4 e nº 5.

Pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC), somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2.646, de 2020.

Sala das Sessões, em de de 2023.

Deputado ARNALDO JARDIM
Relator

2023-16815

