

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 infra-estrutura.

Autor: PODER EXECUTIVO;

Relator: Deputado ELISEU PADILHA.

I - RELATÓRIO

O Poder Executivo propõe instituir-se 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 pessoas residentes ou domiciliadas no exterior. Fixa-se a alíquota da contribuição 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 base de incidência proporcional à participação do lucro ou dividendo no resultado total da empresa.

A contribuição não incidirá sobre os residentes e domiciliados em países que mantenham com o Brasil acordo internacional contra a dupla tributação com cláusula que admita o aproveitamento do crédito do imposto de renda dispensado em razão da isenção 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, que seriam então tributados integralmente nos países de origem dos sócios ou acionistas. A contribuição proposta teria a finalidade de reduzir os resultados obtidos pelo investidor estrangeiro, nesses casos, mantendo a arrecadação fiscal em nosso Tesouro.

O resultado da arrecadação, de acordo com o Projeto, será destinado ao financiamento de projetos de infra-estrutura 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 novas 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 compreensão do exato escopo do tributo que se pretende criar é fundamental para esse pronunciamento.

A matéria está intimamente imbricada com o sistema de tributação da renda em bases mundiais, conceito que tem ganhado em relevância à medida que avança o processo de integração econômica internacional conhecido por Globalização. No Brasil, a legislação que implementou esse modelo tem uma história inacreditavelmente movimentada, mas admite-se como certo que seus fundamentos legais encontram-se na Lei nº 7.713/88 (art. 3º), para as pessoas físicas, e na Lei nº 9.249/95 (art. 25), para as pessoas jurídicas:

Lei nº 7.713/88:

Art. 3º A tributação independe da denominação dos rendimentos, títulos ou direitos, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem dos bens produtores da renda, e da forma de percepção das rendas ou proventos, bastando, para a incidência do imposto, o benefício do contribuinte por qualquer forma e a qualquer título.

Lei nº 9.249/95:

Art. 25. Os lucros, rendimentos e ganhos de capital auferidos no exterior serão computados na determinação do lucro real das pessoas jurídicas correspondente ao balanço levantado em 31 de dezembro de cada ano.

Esse mesmo conceito foi posteriormente alçado ao Código Tributário Nacional, pela Lei Complementar nº 104, de 2001, que acrescentou parágrafos (1º e 2º) ao art. 43, onde se define o conceito de renda e proventos de qualquer natureza, para efeitos da tributação pelo imposto de renda.

Segundo a melhor doutrina, a partir dessas normas o fisco brasileiro deixou de adotar o “princípio da territorialidade pura”, para os contribuintes residentes no País, passando o imposto a incidir também sobre a renda auferida no exterior. 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 internacional, com vistas a dificultar a utilização de “paraísos fiscais” e empresas coligadas, fora do País, para fugir à incidência de tributos.

Em conjunto com tais medidas, para evitar a dupla tributação dessa renda – pelo Estado de origem do contribuinte e pelo Estado

onde foi ela auferida – esses países celebram tratados internacionais específicos, de maneira a admitir, no local da sede da empresa, a dedução do imposto já pago por suas subsidiárias nos lugares onde obtiveram seus resultados.

A questão que ora se coloca diz respeito às legislações fiscais em que não se admite, na sede do contribuinte, o cômputo de incentivos fiscais de âmbito regional eventualmente concedidos pelo Estado de origem da renda, como é o caso dos investimentos nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE. Em tais situações, o que o Brasil deixa de arrecadar a título de incentivo será posteriormente arrecadado pelo Estado onde se localiza a sede do investidor. Pretende-se combater esse efeito com uma contribuição que substitui o imposto de renda objeto de incentivo.

O fundamento ético e econômico da proposta parece irrepreensível. A forma com que se pretende implementá-la merece, no entanto, análise mais aprofundada, no que estabelece discrímen entre contribuintes brasileiros (empresas domiciliadas no Brasil) com base em critério relacionado unicamente com particularidades da legislação fiscal dos países de seus sócios ou acionistas estrangeiros.

Caracteriza-se, com efeito, o fato gerador da tencionada contribuição por meio de dois critérios distintos, que vêm 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 determinados países estrangeiros; e (ii) a atribuição de lucros ou dividendos a pessoa jurídica domiciliada no Brasil, mas que tenha sócios ou acionistas residentes ou domiciliados em tais países. Trata-se, portanto, de hipótese de incidência idêntica à do imposto de renda.

Na segunda hipótese, a proposta faz como que uma “desconsideração da personalidade” da empresa domiciliada no Brasil – que é quem recebe os lucros ou dividendos pagos –, para alcançar diretamente os seus sócios estrangeiros, antes mesmo que os eventuais resultados dos investimentos lhes sejam efetivamente pagos, vale dizer, sejam-lhes disponibilizados jurídica ou economicamente. Nesse passo há uma *presunção* de que pagamento à empresa corresponde a pagamento aos sócios. Avançando ainda mais um pouco, chega-se mesmo a fixar a distribuição dos

resultados proporcionalmente à participação dos sócios estrangeiros no capital da empresa.

A bem da verdade, presunção semelhante já vigora em nosso ordenamento, com o regime aplicado aos lucros auferidos no exterior por controlada ou coligada de empresa brasileira – o art. 74 da MP nº 2.158-35/01, com efeito, estabelece também uma “disponibilidade ficta” de tais lucros:

Art. 74. Para fim de determinação da base de cálculo do imposto de renda e da CSLL, nos termos do art. 25 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e do art. 21 desta Medida Provisória, **os lucros auferidos por controlada ou coligada no exterior serão considerados disponibilizados para a controladora ou coligada no Brasil na data do balanço no qual tiverem sido apurados**, na forma do regulamento. (grifado)

O que distingue a proposta ora sob exame desse regime instituído pela MP nº 2.158-35/2001 é que este último atinge a todos os contribuintes brasileiros indistintamente, desde que aufiram renda no exterior, enquanto aquela impõe-lhes tratamento distinto exclusivamente em função de sua composição societária. Há evidentemente hipóteses em que nossa legislação – como acontece também em nível internacional – afasta a clara separação entre pessoa jurídica e seus sócios, construção já consagrada em direito e adotada universalmente. Mas isso se faz sempre em caráter excepcional, o que não ocorre na espécie, em que se trata da incidência ordinária de tributo (contribuição).

Tampouco a autorização constitucional do art. 172, para que o legislador ordinário discipline o investimento estrangeiro no País, ampara a medida alvitrada, nesse particular, já que se está diante de direito fundamental: o princípio da igualdade.

A proposta efetivamente cria desvantagem fiscal para certas empresas brasileiras. E o faz com vistas a evitar que o tributo a que o Erário brasileiro renunciou, ao instituir incentivo fiscal, venha a ser arrecadado pelo país de origem dos eventuais sócios estrangeiros dessas empresas, apesar de sua condição de brasileiras. O objetivo a que se destina não é, portanto, a arrecadação de tributos, da qual o Tesouro já abdicara ao instituir o incentivo fiscal. Não é também a efetividade desse incentivo, que estará de qualquer forma comprometido, seja pela contribuição brasileira, seja pela tributação no país de origem do investidor.

Ampara-se a proposta, assim, em razões pragmáticas de ordem política e econômica. Mas essas razões não se mostram suficientes para levar à sua aprovação, ante a clara incompatibilidade com o princípio da isonomia, direito fundamental da mais elevada estatura no texto de nossa Lei Maior. Impõe-se, portanto, a supressão dos §§ 2º e 3º do art. 1º – para o que se propõe a competente emenda supressiva em anexo.

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 a iniciativa parlamentar (CF, art. 61), uma vez que não se trata de questão reservada a outro poder. 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.

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, com a emenda supressiva ora proposta, e pela prejudicialidade da emenda aprovada na CFT.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009.

Deputado ELISEU PADILHA
Relator

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 infra-estrutura.

EMENDA SUPRESSIVA

Art. 1º Suprimam-se no Projeto os §§ 2º e 3º do art. 1º, renumerando-se os demais.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009.

Deputado ELISEU PADILHA
Relator