

PROJETO DE LEI 6.094/2013 ¹

(Apensados: PL nº 2.890/2019, PL nº 3.192/2019, PL nº 3.737/2019, PL nº 5.205/2016, PL nº 5.288/2016, PL nº 5.308/2016, PL nº 6.470/2016 e PL nº 6.816/2017)

1. Síntese da Matéria:**ADEQUADO, na forma do Substitutivo apresentado na CFT.**

O Projeto de Lei nº 6.094, de 2013, altera a legislação do imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas. A proposição estabelece um regime permanente de atualização dos valores da tabela de incidência do imposto de renda da pessoa física (IRPF), bem como dos limites de dedução, iniciando com um reajuste de 5% para o ano calendário de 2015. Para os anos calendários seguintes, estabelece o mesmo percentual de reajuste de 5%, acrescido da variação do valor do rendimento médio mensal das pessoas com dez anos ou mais de idade verificada entre o segundo ano anterior ao de vigência da nova tabela e o que lhe anteceder, apurado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). O projeto também altera os arts. 4º e 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, aumentando, a partir de 2015, a dedução mensal por dependente para R\$ 188,70, a parcela isenta para aposentados, pensionistas e reservistas maiores de 65 anos para R\$ 1.877,16 e a dedução anual com despesas com instrução para R\$ 12.022,13. Determina, também, a atualização desses valores pelas mesmas regras aplicadas à tabela progressiva. Adicionalmente, a proposta inclui, no rol de despesas dedutíveis da base de cálculo do imposto de renda da pessoa física, as despesas com aluguel de imóvel residencial e os juros pagos ao Sistema Financeiro da Habitação pela compra de único imóvel residencial destinado à moradia própria do contribuinte. Em seus arts. 5º e 6º, a proposição define novo tratamento tributário aplicável aos rendimentos oriundos da distribuição de lucros e dividendos a beneficiário pessoa física e jurídica residente ou sediado no Brasil e no exterior, que passarão a submeter-se à incidência do imposto de renda na fonte e na declaração de ajuste anual. No que tange aos lucros e dividendos recebidos por pessoas físicas residentes ou domiciliadas no exterior e por pessoas jurídicas sediadas em território nacional e no exterior, esses rendimentos serão tributados exclusivamente na fonte à alíquota de 15%. Ao seu final, o projeto determina que o valor do custo de aquisição dos imóveis constantes da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda da Pessoa Física passará a ser atualizado anualmente com base na variação do Índice Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo IBGE.

Integram o feito os seguintes projetos apensados:

1. Projeto de Lei nº 5.205, de 2016, com as seguintes medidas:

- (i) altera em 5% os valores da tabela mensal do IRPF, das deduções e dos limites de isenção, a partir do mês de janeiro do ano-calendário de 2017;
- (ii) estabelece a incidência do imposto de renda sobre e heranças e doações em adiantamento da legítima que excederem o montante de R\$ 5 milhões, mediante alíquotas progressivas de 15%, 20% e 25%;
- (iii) determina a incidência do imposto de renda sobre as demais doações que excederem a R\$ 1 milhão em alíquotas progressivas de 15%, 20% e 25%;

¹ Solicitação de Trabalho 1080/2019 da Secretaria da Comissão de Finanças e Tributação para atender ao disposto no art. 10-A da Norma Interna da CFT.

(iv) estabelece a incidência do imposto de renda à alíquota de 15% sobre a parcela do lucro ou dividendo pago ou creditado que exceder os percentuais aplicados pelas empresas optantes pelo lucro presumido e arbitrado e pelas empresas optantes pelo Simples Nacional;

(v) determina que as receitas decorrentes de cessão de direitos patrimoniais de autor ou de imagem, nome, marca ou voz de que seja detentor o titular ou o sócio da pessoa jurídica devem ser tributadas, nos lucros presumido e arbitrado, sem a aplicação dos percentuais de presunção ou arbitramento sobre a receita bruta;

(vi) reduz o benefício da contribuição para o PIS/PASEP e COFINS concedido às empresas integrantes do Regime Especial da Indústria Química.

2. Projeto de Lei nº 5.288, de 2016, que autoriza o contribuinte pessoa física a atualizar o valor do imóvel na declaração de ajuste anual, para fins de apuração do ganho de capital, mediante aplicação do IPCA, ou por outro índice oficial sucedâneo.

3. Projeto de Lei nº 5.308, de 2016, que:

(i) corrige em 32,3% o limite de isenção da tabela progressiva do IRPF, bem como altera as faixas de incidência do imposto, passando a adotar oito alíquotas: de 5%, 13%, 17%, 21%, 25%, 29%, 33% e 37%. Além disso, reajusta em 11,3% as deduções e demais isenções;

(ii) restabelece a incidência do imposto de renda sobre a distribuição de lucros e dividendos pelas pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real, presumido ou arbitrado, mediante aplicação de alíquota de 15% (5% se o beneficiário for titular ou sócio de empresa optante pelo Simples Nacional; 25% se for residente em país definido como de tributação favorecida), o qual será considerado antecipação do devido na declaração de ajuste anual da pessoa física, quando o beneficiário for pessoa física domiciliada no País, e devido exclusivamente na fonte, nos demais casos;

(iii) na pessoa física, tributa os lucros e dividendos recebidos em tabela separada, com isenção para montantes até R\$ 60.000,00 e alíquota de 15% para valores superiores;

(iv) institui a incidência do imposto de renda, à alíquota de 15%, sobre bens e direitos adquiridos por herança ou doação por pessoa física residente, ou por pessoa física não residente no caso de doação ou sucessão de bem imóvel situado no País, isentando a herança de cônjuge ou companheiro supérstite ao de cujus;

(v) revoga as atuais hipóteses de isenção do imposto de renda sobre ganho de capital auferido na alienação de bens e direitos.

4. Projeto de Lei nº 6.470, de 2016, que autoriza os proprietários de imóveis informados nas declarações de imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas a atualizarem seus valores a partir do ano-calendário de 1996. A atualização tomará por base o valor da aquisição e se dará pela variação acumulada do IPCA, ou, na sua ausência, pelo índice oficialmente adotado para medição da inflação, a partir de 1º de janeiro de 1996, não gerando, contudo, direito à devolução do imposto recolhido pelo contribuinte referente ao ganho de capital decorrente da alienação anterior de bens imóveis.

5. Projeto de Lei nº 6.816, de 2017, que altera o art. 17 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que, na apuração do ganho de capital de bens e direitos cuja aquisição tenha ocorrido até o

final de 1995, o custo de aquisição poderá ser corrigido monetariamente até 31 de dezembro de 1995, tomando-se por base o valor da UFIR vigente em 1º de janeiro de 1996, e aplicando-se a atualização monetária com base na taxa SELIC para títulos federais a partir dessa data. No caso dos bens e direitos adquiridos após 31 de dezembro de 1995, o custo de aquisição será atualizado monetariamente com base na taxa SELIC para títulos federais, a partir da data da aquisição.

6. Projeto de Lei nº 3.192, de 2019, que dispõe sobre a correção monetária do custo de aquisição de bens e direitos para apuração do ganho de capital das pessoas físicas e das pessoas jurídicas não tributadas com base no lucro real.

7. Projeto de Lei nº 2.890, de 2019, que altera a legislação tributária federal, para elevar de vinte mil para quarenta mil reais o limite mensal do valor de alienações em operações no mercado à vista de ações ou com ouro ativo financeiro cujos ganhos líquidos são isentos do imposto de renda da pessoa física.

8. Projeto de Lei nº 3.737, de 2019, que reajusta os valores da tabela progressiva mensal e da parcela isenta de pensão, aposentadoria, reserva remunerada e reforma de maiores de 65 anos do IRPF, cria mecanismo de atualização automática na mesma data em que forem reajustados os benefícios pagos pelo INSS, pelo mesmo percentual de correção, e permite que os imóveis sejam corrigidos pelo IPCA, a partir de 1º de janeiro de 1996, para efeitos de informação na declaração de rendimentos e de apuração de ganho de capital.

2. Análise:

O Projeto de Lei nº 6.094, de 2013, promove importantes alterações no regime de incidência do IRPF, as quais implicarão perda de receita tributária, mas que não necessariamente se caracterizam como “renúncia de receita”. O reajuste proposto nos valores da tabela de incidência do imposto de renda da pessoa física, das despesas dedutíveis e da parcela isenta dos rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, de transferência para a reserva remunerada ou de reforma pagos pela Previdência Social aos contribuintes que completarem 65 anos são medidas que tipicamente visam a calibrar a incidência do imposto às condições econômico financeiras do contribuinte. Assim, ainda que acarretem redução na receita arrecadada, não devem ser consideradas como uma concessão de benefício tributário, uma vez que o reajuste da tabela, quando limitado aos níveis da taxa inflacionária, constitui medida necessária para evitar o agravamento da carga tributária suportada pelo sujeito passivo. Neste contexto, não se configura o caráter de excepcionalidade inerente às iniciativas legais que acarretam renúncia de receita, nas condições definidas pelo § 1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, a mesma interpretação já não pode ser aplicada a outras medidas de desoneração, tais como: a) a elevação em mais de 250% dos limites individuais com pagamento de despesas com instrução do contribuinte e seus dependentes, b) a inclusão das despesas com aluguel residencial e dos juros pagos ao Sistema Financeiro da Habitação no rol de despesas dedutíveis, e c) a correção anual, pelo IPCA, do custo de aquisição de imóveis constantes da Declaração de Ajuste Anual do IRPF, e a utilização desse valor para efeito de apuração do imposto de renda sobre ganhos de capital. Tais medidas configuram benefícios geradores de renúncia de receita, sem que a estimativa de seu impacto tenha sido apresentada pelos nobres proponentes. Em contraposição, atuando no sentido de elevar a arrecadação tributária, o projeto também propõe que seja restabelecida a tributação

sobre a distribuição de lucros e dividendos para pessoas físicas e jurídicas, residentes ou sediadas no Brasil e no exterior.

Partindo-se da hipótese de tributação exclusiva na fonte à alíquota de 15% sobre lucros e dividendos, o autor estima um aumento de, aproximadamente, R\$ 31 bilhões na arrecadação do imposto de renda. Caso fosse adotada a hipótese de tributação exclusiva na fonte à alíquota de 20% sobre os lucros e dividendos recebidos por pessoa física haveria um aumento de, aproximadamente, R\$ 41,5 bilhões na arrecadação do IRPF. Adotando-se uma terceira hipótese, na qual o imposto incidiria por meio de tabela idêntica à tabela para tributação exclusiva na fonte dos rendimentos oriundos da participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa (PLR), os valores recalculados para o IRPF relativos ao ano de 2012 indicaram um aumento de, aproximadamente, R\$ 50 bilhões na arrecadação. Embora os dados utilizados no estudo estejam defasados, é inegável reconhecer que o impacto positivo da proposição deverá superar, em larga medida, os valores renunciados no projeto principal. Entretanto, como não se dispõe de dados relativos ao impacto orçamentário e financeiro decorrente da dedução das despesas com aluguel residencial e dos juros pagos ao Sistema Financeiro da Habitação da base de cálculo do IRPF, bem como da indexação anual do valor do custo de aquisição de imóveis constantes da Declaração de Ajuste Anual do IRPF, o Projeto de Lei nº 6.094, de 2013, só pode ser considerado adequado caso sejam excluídas as disposições contidas em seus arts. 4º e 7º, de modo a contornar os impedimentos previstos no art. 14 da LRF e do art. 112 e 114 da LDO 2018, na forma do substitutivo apresentado na CFT.

O Projeto de Lei nº 3.737, de 2019, também promove reajuste da tabela de imposto de renda. E, assim como o Projeto 6.094/2013, também permite a correção dos imóveis pelo IPCA para efeitos de informação na declaração de rendimentos e de apuração de ganho de capital. Assim, o Projeto só pode ser considerado adequado caso sejam excluídas as disposições nesse sentido contidas em seus arts. 3º e 4º, de forma a contornar os impedimentos previstos no art. 14 da LRF e do art. 114 e 116 da LDO 2019, o que faremos por meio de substitutivo.

Quanto ao Projeto de Lei nº 5.205, de 2016, é possível concluir que não apresenta incompatibilidade orçamentária e financeira, pois, medidas tendentes a corrigir a tabela de incidência do IRPF não são consideradas renúncia de receita em sentido estrito, uma vez que as alterações propostas não implicam “redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

Contrastando com o projeto anterior, a nova configuração atribuída pelo Projeto de Lei nº 5.308, de 2016, à tabela de incidência do IRPF deverá redundar em diminuição da carga tributária para um amplo contingente de contribuintes localizados nas faixas de renda mais baixas. Conforme indicam os autores da proposição em sua justificativa, os contribuintes que possuírem base de cálculo (após as deduções) superior a R\$ 20.320,00, submetidos à nova alíquota de 37%, passarão a contribuir mais, porém esse acréscimo não impedirá a perda líquida de arrecadação que se verificará com a adoção da nova tabela, estimada em R\$ 13 bilhões. Para compensar essa renúncia de receita, os autores informam que a aplicação da alíquota de 15% sobre distribuição de dividendos para residentes no país e no exterior, na forma prevista pelo projeto, deverá representar uma receita adicional do imposto de renda correspondente a R\$ 36,4 bilhões. Se a esse montante forem acrescidos os efeitos decorrentes do fim das isenções aplicáveis ao

imposto de renda sobre ganho de capital e do acréscimo patrimonial decorrente de heranças e doações, os efeitos positivos da proposição sobre a arrecadação do imposto de renda serão da ordem de R\$ 58,1 bilhões, superando com folga a renúncia de receita produzida pela nova configuração da tabela progressiva do IRPF.

Em relação aos Projetos de Lei nº 3.192, de 2019, 5.288, nº 6.470, de 2016, e nº 6.816, de 2017, verifica-se que autorizam o contribuinte a corrigir monetariamente o valor do imóvel na declaração de ajuste anual, para fins de apuração do ganho de capital. A base de cálculo do imposto de renda incidente na alienação do bem ou imóvel será significativamente reduzida, acarretando renúncia de receita tributária, sem que tenham sido informadas sua dimensão e as medidas compensatórias cabíveis. O que os torna inadequados do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Raciocínio análogo vale para o Projeto de Lei nº 2.890, de 2019, que, ao elevar o limite mensal do valor de alienações em operações no mercado à vista de ações ou com ouro ativo financeiro cujos ganhos líquidos são isentos do imposto de renda da pessoa física, promove renúncia de receita tributária, sem que tenham sido informadas sua dimensão e as medidas compensatórias cabíveis. Descumprem-se, assim, as condições estabelecidas na LRF e na LDO 2019, o que os torna inadequados do ponto de vista orçamentário e financeiro.

Brasília, 28 de Agosto de 2019.

Vinicius Oliveira Ribeiro
Assistente de Orçamento e Fiscalização