

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.094, DE 2013

Apensados: PL nº 5.205/2016, PL nº 5.288/2016, PL nº 5.308/2016, PL nº 6.470/2016, PL nº 6.816/2017, PL nº 2.890/2019, PL nº 3.192/2019, PL nº 3.737/2019, PL nº 3.977/2019 e PL nº 4.192/2019

Altera as leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para reajustar os valores das tabelas progressivas mensais do imposto de renda de pessoas físicas, das deduções por dependente, das despesas com educação e dá outras providências.

Autores: Deputados VICENTE CANDIDO E OUTROS

Relator: Deputado EDUARDO CURY

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.094, de 2013, de autoria dos Deputados Vicente Cândido, João Campos, Paulo Rubem Santiago e Ricardo Berzoini, altera a legislação do imposto de renda sobre pessoas físicas e jurídicas.

Inicialmente, a proposição modifica os termos do art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, a fim de estabelecer 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, a proposta 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), ou seu sucedâneo. A partir do ano calendário de 2024, o índice de correção passaria a corresponder ao índice acumulado dos doze meses anteriores do rendimento médio real mensal das pessoas com dez anos ou mais de idade, apurado pela PNAD, ou seu sucedâneo.

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, como explicado no parágrafo anterior (com a inserção do art. 8º-A na lei).

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. Esses rendimentos, atualmente isentos, passarão a submeter-se à incidência do imposto de renda na fonte e na declaração de ajuste anual. Para tanto, o projeto cria tabela específica de incidência do imposto de renda sobre lucros e dividendos pagos a pessoa física residente ou domiciliada no território nacional. Essa tabela prevê uma faixa de isenção de R\$ 60 mil e a adoção de alíquotas progressivas, de 5% para os rendimentos acima de R\$ 60 mil até R\$ 120 mil, de 10% para os rendimentos acima de R\$ 120 mil até R\$ 240 mil, e de 15% para os rendimentos acima de R\$ 240 mil. A correção dos valores da tabela ocorrerá nas mesmas datas e percentuais em que for reajustado o valor máximo da receita bruta da microempresa optante pelo Simples Nacional, fixado no inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. 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, ou por índice sucedâneo, devendo ser considerado este valor para efeito de apuração do imposto de renda sobre ganhos de capital, em caso da alienação do imóvel.

Integram o feito os seguintes projetos apensados:

a) Projeto de Lei nº 5.205, de 2016, de autoria do Poder Executivo, 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%; (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.

b) Projeto de Lei nº 5.288, de 2016, de autoria do Deputado Carlos Manato, 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.

c) Projeto de Lei nº 5.308, de 2016, de autoria dos Deputados Vicente Cândido, Afonso Florence, Andres Sanches, Enio Verri e outros, 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%; (ii) reajusta em 11,3% as deduções e demais isenções; (iii) 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; (iv) na pessoa física, tributa os lucros e dividendos recebidos em tabela separada, com isenção para montantes até R\$ 60 mil e alíquota de 15% para valores superiores; (v) 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; e (vi) revoga as atuais hipóteses de isenção do imposto de renda sobre ganho de capital auferido na alienação de bens e direitos.

d) Projeto de Lei nº 6.470, de 2016, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly, 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.

e) Projeto de Lei nº 6.816, de 2017, de autoria do Deputado Hildo Rocha, 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.

f) Projeto de Lei nº 2.890, de 2019, de autoria do Deputado Coronel Tadeu, que eleva 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.

g) Projeto de Lei nº 3.192, de 2019, de autoria do Deputado Eli Borges, que permite a correção monetária pelo IPCA 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.

h) Projeto de Lei nº 3.737, de 2019, de autoria da Deputada Norma Ayub, 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 Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, cria mecanismo de atualização automática na mesma data em que forem reajustados os benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - 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.

i) PL nº 3.977, de 2019, de autoria da Deputada Carmen Zanotto, que permite a atualização a valor de mercado de bens e direitos na declaração de ajuste anual do imposto de renda da pessoa física relativa ao exercício financeiro de 2020, ano calendário de 2019.

j) PL nº 4.192, de 2019, de autoria do Deputado Marcel Van Hattem, que dispõe sobre correção monetária de bem imóvel para fins de apuração do ganho de capital.

Submetidos à apreciação conclusiva pelas Comissões, a proposição principal e seus apensados foram distribuídos a esta Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária e de mérito, e posteriormente seguirão à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Nesta CFT, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – Exame de Adequação Financeira e Orçamentária

Cumpra a esta Comissão, além do exame do mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018), em seu art. 114, estabelece que as proposições legislativas e suas respectivas emendas, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita pública ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação financeira e orçamentária e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

O artigo 116 da LDO 2019 condiciona a aprovação de projeto de lei ou a edição de medida provisória que institua ou altere receita pública ao

acompanhamento da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada. Estabelece ainda que os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas. Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, caso produza efeitos imediatos, e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, no período acima mencionado. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no mesmo período acima mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

Por fim, e não menos relevante, cumpre destacar que a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

A matéria tratada no Projeto de Lei nº 6.094, de 2013, promove importantes alterações no regime de incidência do IRPF, as quais, por sua natureza, implicarão perda de receita tributária, mas que não necessariamente

se caracterizam como “renúncia de receita”, quando consideradas à luz dos conceitos explicitados pela LRF.

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.

Por outro lado, tem prevalecido o entendimento de que a atualização monetária dos valores constantes da tabela progressiva do imposto de renda da pessoa física é uma medida que afeta a todos os contribuintes sem qualquer discriminação ou condição, constituindo-se em regra geral de procedimento para a apuração da base de cálculo do imposto. 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. Inegavelmente, tais medidas configuram benefícios geradores de renúncia de receita para o Orçamento Geral da União, 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, tornada isenta após a edição da Lei nº 9.249, de 1995.

Os autores da proposição não informam a estimativa do aumento de arrecadação decorrente da adoção do novo regime de tributação sobre lucros e dividendos. Entretanto, uma apuração aproximada já pode ser feita, utilizando as conclusões de estudo realizado por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, versando sobre a progressividade do IRPF¹, em cuja análise foram utilizadas as informações contidas nas declarações do IRPF entregues no período de 2006 a 2012.

De acordo com o estudo, em 2012, o valor dos rendimentos provenientes de lucros e dividendos informados por declarantes do IRPF correspondeu a R\$ 207,6 bilhões. 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.² 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 IRPF³. 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.

¹ CASTRO, Fábio Ávila de. **IRPF: Comparações Internacionais, Medidas de Progressividade e Redistribuição**. 2014. 115p. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

² Op.cit. pág. 93.

³ Op.cit. pág.94.

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 forma a contornar os impedimentos previstos no art. 14 da LRF e nos arts. 114 e 116 da LDO 2019, o que se fará no substitutivo que será apresentado.

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, de 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, por meio de sua análise é possível concluir que não apresenta incompatibilidade orçamentária e financeira, pois, conforme afirmado acima, 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”. Por outro lado, a medida visa assegurar atendimento à regra constitucional, na qual “os impostos, sempre que possível, serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte”.

A despeito desses aspectos, a proposta apresenta um farto conjunto de medidas que ampliam o nível de arrecadação, cujo impacto estimado pelo seu proponente compensa plenamente a perda de arrecadação decorrente do reajuste da tabela do IRPF.

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 possuem 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. A metodologia e pressupostos adotados na apuração dessa arrecadação adicional são minuciosamente explicitados na justificativa, e parecem ser corroborados pela estimativa de mesma natureza elaborada por estudo mencionado na nota de rodapé nº 1 deste parecer. 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 5.288 e nº 6.470, de 2016, nº 6.816, de 2017, e nº 3.192, nº 3.977 e nº 4.192, de 2019, 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. Quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária dos Projetos, entendo que 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. Descumprem-se, assim, as condições estabelecidas na LRF e na LDO 2019, 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.

Por todo o exposto, entendo que são adequados orçamentária e financeiramente os Projetos de Lei nº 6.094, de 2013, nº 5.205, de 2016, nº 5.308, de 2016, e nº 3.737, de 2019, com a exclusão das disposições acima destacadas, e inadequados orçamentária e financeiramente os Projetos de Lei nº 5.288, de 2016, nº 6.470, de 2016, nº 6.816, de 2017, nº 2.890, de 2019, nº 3.192, de 2019, nº 3.977 de 2019, e nº 4.192, de 2019, em relação aos quais fica prejudicada a análise de mérito, em conformidade com o art. 10 da Norma Interna desta Comissão.

II.2 – Exame do Mérito

No mérito, excluindo-se as matérias que não foram consideradas adequadas orçamentária e financeiramente na seção anterior, é necessário analisar os seguintes tópicos:

a) reajuste da tabela mensal e das deduções do IRPF (Projetos de Lei nºs 6.094, de 2013, 5.205, de 2016, 5.308, de 2016 e 3.737, de 2019);

b) alteração das alíquotas e faixas de incidência do IRPF (Projeto de Lei nº 5.308, de 2016);

c) tributação dos dividendos e lucros distribuídos (Projetos de Lei nºs 6.094, de 2013, 5.205, de 2016, e 5.308, de 2016);

d) tributação de heranças e doações (Projetos de Lei nºs 5.205, de 2016, e 5.308, de 2016);

e) tributação do direito de imagem e voz (Projeto de Lei nº 5.205, de 2016);

f) redução e revogação de benefícios fiscais (Projetos de Lei nºs 5.205, de 2016, e 5.308, de 2016).

Reajuste da tabela mensal e das deduções do IRPF

Quatro das proposições em análise propõem aumentos na tabela mensal de imposto de renda e nas deduções em valor fixo autorizadas por lei. O PL nº 6.094, de 2013, as corrige em 5% a partir de 2015, com correções automáticas anuais com base no PNAD nos anos posteriores; o PL nº 5.205, de 2016, as corrige em 5% para 2017; o PL nº 5.308, de 2016, corrige a tabela em 32,3% e as deduções em 11,3% para 2017; e o PL nº 3.737, de 2019, as corrige em 206,6970%.

De início, esclarecemos que consideramos o reajuste da tabela do imposto de renda medida de justiça fiscal, que garante que o simples reajuste dos salários e rendimentos dos trabalhadores, quando não represente aumento real do poder de compra, não acarrete maior tributação. Isso porque, com a tabela congelada, mesmo aumentos salariais abaixo da inflação podem fazer com que o contribuinte mude de faixa de tributação e tenha sua carga tributária aumentada.

Do mesmo modo, a não correção das deduções legais serve para indiretamente aumentar o imposto de renda devido, sem qualquer aumento de renda. Ora, se a legislação autoriza que o contribuinte reduza de sua base de cálculo despesas com instrução até determinado limite, por exemplo, e o custo com essa rubrica aumenta constantemente, uma maior parte da renda tributada será destinada para cobrir esse gasto. Dessa forma, o não ajuste do limite de dedução faz com que se esteja esvaziando o direito garantido por lei.

Por outro lado, diante da grave crise fiscal por que passa o País, não é possível abrir mão de receitas e reduzir de forma excessiva a tributação das pessoas físicas.

Desse modo, deve-se buscar conceder um reajuste que não represente ganhos nem perdas indevidos. Nesse sentido, penso ser razoável a correção dos valores da tabela mensal do IRPF e das deduções legais, a partir

do mês de janeiro do ano-calendário de 2019, com base na inflação acumulada a partir da última alteração nos valores, ocorrida a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015, por meio da Medida Provisória nº 670, de 10 de março 2015, convertida na Lei Federal nº 13.149, de 21 de julho de 2015.

Entendo, também, que devemos aproveitar a oportunidade para dar um tratamento definitivo para a matéria, garantindo correções automáticas da tabela do imposto de renda, bem como das deduções permitidas, evitando, assim, a necessidade de o assunto retornar à pauta de discussões todos os anos.

Nesse contexto, no substitutivo que apresento, além de atualizar a tabela e as deduções em 21% para o ano-calendário de 2019⁴, adoto a proposta do PL nº 6.094, de 2013, de corrigir anualmente, a partir do ano-calendário de 2020, e de modo automático, as mesmas rubricas, mas opto pela utilização de índice diverso: o IPCA do ano anterior.

Estão sendo corrigidas, nos percentuais acima expostos, as seguintes rubricas:

- a) Tabela progressiva mensal (art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007);
- b) Parcela isenta de pensão, aposentadoria, reserva remunerada e reforma de maiores de 65 anos (art. 6º, inciso XV, da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988);
- c) Dedução de despesas com instrução (art. 8º, inciso II, alínea “b”, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995);
- d) Dedução anual por dependente (art. 8º, inciso II, alínea “c”, da Lei nº 9.250, de 1995);
- e) Dedução mensal por dependente (art. 4º, inciso III, da Lei nº 9.250, de 1995);

⁴ Correção pelo IPCA de abril de 2015 até dezembro de 2018: 21,00%. Fonte: calculadora do cidadão do Banco Central.

f) Dedução mensal referente à parcela isenta de pensão, aposentadoria, reserva remunerada e reforma de maiores de 65 anos (art. 4º, inciso VI, da Lei nº 9.250, de 1995);

g) Valor máximo do desconto simplificado (art. 10 da Lei nº 9.250, de 1995).

Tributação dos dividendos e lucros distribuídos e alteração das alíquotas e faixas de incidência do IRPF

As proposições em análise oferecem formas diferentes de tributação dos dividendos e lucros distribuídos, que hoje gozam de isenção total do imposto de renda. Os PLs nºs 6.094, de 2013, e 5.308, de 2016, determinam que os lucros e dividendos pagos à pessoa física residente ou domiciliada no território nacional sejam tributados em uma tabela específica, enquanto o PL nº 5.205, de 2016, mantém a isenção dos dividendos e lucros distribuídos como regra geral, mas busca corrigir uma distorção no sistema atual que permite que as empresas optantes pelos lucros presumido e arbitrado e pelo Simples Nacional distribuam de forma isenta uma parcela maior do que o lucro efetivamente tributado, desde que demonstrem que o lucro contábil é maior, tributando essa parcela à alíquota de 15% exclusivamente na fonte.

Além disso, o PL nº 5.308, de 2016, altera as faixas de incidência do imposto, passando a adotar oito alíquotas: de 5%, 13%, 17%, 21%, 25%, 29%, 33% e 37%.

Apesar de ser favorável à tributação dos dividendos e lucros distribuídos, bem como ao aumento da progressividade do imposto de renda com a ampliação das faixas de tributação, por considerá-las medidas de justiça fiscal, penso que essas mudanças não devem ocorrer de forma isolada, mas dentro de uma reforma geral de nosso sistema tributário, que calibre as incidências fiscais. Afinal, só haverá sentido em aumentar a tributação da renda, caso ao mesmo tempo se reduza a carga tributária incidente sobre o consumo. Nossa sociedade não mais admite um simples aumento de carga tributária, que já é uma das maiores do mundo.

Tributação de heranças e doações

Dois dos projetos de lei sob análise propõem a tributação das heranças e doações pelo imposto de renda, que hoje gozam de isenção. O PL nº 5.308, de 2016, institui a incidência do imposto de renda à alíquota de 15%; enquanto o PL nº 5.205, de 2016, prevê a cobrança sobre heranças e doações em adiantamento da legítima que excederem o montante de R\$ 5 milhões, e sobre as demais doações que excederem a R\$ 1 milhão, com alíquotas progressivas de 15%, 20% e 25%.

Do mesmo modo como já ponderei na seção anterior, penso que a cobrança de imposto de renda sobre heranças e doações deve se dar dentro de uma reforma tributária mais ampla.

De fato, em diversos países, a tributação sobre heranças foi adotada como importante forma de incidência sobre o patrimônio, e essa discussão precisa ser feita em nosso país. Contudo, não como simples forma de aumento de carga tributária, mas repensando toda a tributação sobre o patrimônio. Por exemplo, em países como os Estados Unidos, apesar de as heranças serem pesadamente tributadas, também são concedidos benefícios tributários a algumas formas de doação (para universidades, por exemplo), para assim se evitar que o patrimônio seja onerado por ocasião da morte do proprietário.

Assim, penso que essa matéria merece maiores reflexões, devendo ser deixada para uma discussão mais ampla e abrangente no futuro.

Tributação do direito de imagem e voz

O PL nº 5.205, de 2016, 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.

Esclarece o autor que, atualmente, esses rendimentos podem estar sujeitos ao percentual de presunção quando a PJ opta pela tributação com base no lucro presumido, o que equivale a um planejamento tributário cujo resultado é redução no pagamento de IR que seria devido caso o profissional

tributasse seus rendimentos na qualidade de pessoa física, como se de trabalho fossem. Acrescenta que tais atividades, via de regra artísticas e esportivas, não demandam estruturas físicas e profissionais bancadas pelo profissional que cede a imagem, nome, marca ou voz para a realização das tarefas, permanecendo tal estrutura custeada pelo contratante de seus serviços, e que possuem remuneração que se enquadram economicamente como verdadeiros rendimentos de trabalho e não de capital.

Disposição idêntica constava no art. 8º da Medida Provisória nº 690, de 31 de agosto de 2015, mas foi suprimida na votação em Plenário na Câmara dos Deputados. A emenda supressiva argumentava que a medida mais que triplicaria a carga tributária de IRPJ e CSLL sobre a cessão do direito de imagem e voz, o que seria confiscatório; que teria alto potencial de retrocesso e desincentivo à criação científica e tecnológica, à produção artística e literária e à prática desportiva do Brasil; que violaria os princípios constitucionais da livre iniciativa e da atividade econômica; e que imporia à pessoa jurídica carga tributária superior à das pessoas físicas. Além disso, afirmava que o art. 129 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, e o art. 980-A, § 5º, do Código Civil permitiam expressamente a exploração de direitos personalíssimos através de pessoa jurídica.

Verifico que, na justificação do PL nº 5.205, de 2016, repetem-se basicamente os mesmos argumentos trazidos na Medida Provisória nº 690, de 2015, sem a preocupação de refutar os motivos da rejeição do dispositivo pela Câmara dos Deputados. Assim, não vejo razões para reconsiderar a decisão já tomada por esta Casa, pelo que não adoto a medida em meu substitutivo.

Redução e revogação de benefícios fiscais

Duas das proposições em análise propõem a redução ou a revogação de benefícios fiscais. O PL nº 5.205, de 2016, reduz o benefício da contribuição para o PIS/Pasep e Cofins concedido às empresas integrantes do Regime Especial da Indústria Química, nos mesmos moldes da Medida Provisória nº 694, de 30 de setembro de 2015, que perdeu a vigência por não ter sido aprovada no prazo constitucional. Já o PL nº 5.308, de 2016, revoga

hipóteses de isenção do imposto de renda sobre ganho de capital auferido na alienação de bens e direitos.

Medida muito importante no âmbito do ajuste fiscal, a revisão de todos os benefícios fiscais atualmente em vigor tem sido estudada pelo Governo Federal e por este Congresso Nacional. Dessa forma, penso que se deve aguardar pela proposta do Poder Executivo, que levará em consideração o panorama de nossa economia, e que os benefícios não devem ser revogados individualmente.

Conclusão

Por todo o exposto, voto pela adequação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nº 6.094, de 2013, nº 5.205, de 2016, nº 5.308, de 2016, e nº 3.737, de 2019, na forma do substitutivo apresentado, pela inadequação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nº 5.288, de 2016, nº 6.470, de 2016, nº 6.816, de 2017, nº 2.890, de 2019, nº 3.192, de 2019, nº 3.977 de 2019, e nº 4.192, de 2019, e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nº 6.094, de 2013, nº 5.205, de 2016, nº 5.308, de 2016, e nº 3.737, de 2019, na forma do substitutivo apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO CURY
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 6.094, DE 2013, Nº 5.205, DE 2016, Nº 5.308, DE 2016, E Nº 3.737, DE 2019

Reajusta os valores da tabela progressiva mensal, da parcela isenta de pensão, aposentadoria, reserva remunerada e reforma de maiores de 65 anos, das deduções por dependente e com despesas com instrução e do valor máximo do desconto simplificado do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações, renumerando-se o parágrafo único do art. 1º:

“Art. 1º

.....

IX - a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015 até o mês de dezembro do ano-calendário de 2018:

.....

X – a partir do ano-calendário de 2019:

Tabela Progressiva Mensal

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 2.303,82	-	-
De 2.303,83 até 3.420,25	7,5	172,79
De 3.420,26 até 4.538,77	15	429,31
De 4.538,78 até 5.644,26	22,5	769,72
Acima de 5.644,26	27,5	1.051,93

§ 1º (Renumerado).

§ 2º Os valores das bases de cálculo e das parcelas a deduzir constantes da tabela do inciso X do **caput** deste artigo serão reajustados em 1º de janeiro de cada ano-calendário, a partir do ano-calendário de 2020, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro que venha a substituí-lo, no ano anterior. ” (NR)

Art. 2º A Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, passa a vigorar com as seguintes alterações, renumerando-se o parágrafo único do art. 6º:

“Art. 6º

.....

XV -

.....

h) R\$ 1.787,77 (mil, setecentos e oitenta e sete reais e setenta e sete centavos), por mês, para o ano-calendário de 2014 e nos meses de janeiro a março do ano-calendário de 2015;

i) R\$ 1.903,98 (mil, novecentos e três reais e noventa e oito centavos), por mês, a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015 até o mês de dezembro do ano-calendário de 2018; e

j) R\$ 2.303,82 (dois mil, trezentos e três reais e oitenta e dois centavos), por mês, a partir do ano-calendário de 2019;

.....

§ 1º (Renumerado).

§ 2º O valor constante na alínea “j” do inciso XV do **caput** deste artigo será reajustado em 1º de janeiro de cada ano-calendário, a partir do ano-calendário de 2020, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro que venha a substituí-lo, no ano anterior. ” (NR)

Art. 3º A Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações, renumerando-se os parágrafos únicos dos arts. 4º, e 10:

“Art. 4º

.....

III -

.....

h) R\$ 179,71 (cento e setenta e nove reais e setenta e um centavos), para o ano-calendário de 2014 e nos meses de janeiro a março do ano-calendário de 2015;

i) R\$ 189,59 (cento e oitenta e nove reais e cinquenta e nove centavos), a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015 até o mês de dezembro do ano-calendário de 2018; e

j) R\$ 229,40 (duzentos e vinte e nove reais e quarenta centavos), a partir do ano-calendário de 2019;

.....
VI -

.....

h) R\$ 1.787,77 (mil, setecentos e oitenta e sete reais e setenta e sete centavos), por mês, para o ano-calendário de 2014 e nos meses de janeiro a março do ano-calendário de 2015;

i) R\$ 1.903,98 (mil, novecentos e três reais e noventa e oito centavos), por mês, a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015 até o mês de dezembro do ano-calendário de 2018; e

j) R\$ 2.303,82 (dois mil, trezentos e três reais e oitenta e dois centavos), por mês, a partir do ano-calendário de 2019;

.....

§ 1º (Renumerado).

§ 2º Os valores constantes nas alíneas “j” dos incisos III e VI do **caput** deste artigo serão reajustados em 1º de janeiro de cada ano-calendário, a partir do ano-calendário de 2020, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro que venha a substituí-lo, no ano anterior.” (NR)

“Art. 8º

.....
II -

.....

b)

.....

9. R\$ 3.375,83 (três mil, trezentos e setenta e cinco reais e oitenta e três centavos) para o ano-calendário de 2014;

10. R\$ 3.561,50 (três mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos) nos anos-calendário de 2015 a 2018; e

11. R\$ 4.309,42 (quatro mil, trezentos e nove reais e quarenta e dois centavos) a partir do ano-calendário de 2019;

c)

8. R\$ 2.156,52 (dois mil, cento e cinquenta e seis reais e cinquenta e dois centavos) para o ano-calendário de 2014;

9. R\$ 2.275,08 (dois mil, duzentos e setenta e cinco reais e oito centavos) nos anos-calendário de 2015 a 2018; e

10. R\$ 2.752,85 (dois mil, setecentos e cinquenta e dois reais e oitenta e cinco centavos) a partir do ano-calendário de 2019;

.....

§ 5º Os valores constantes no item 11 da alínea “b” e no item 10 da alínea “c”, ambos do inciso II do **caput** deste artigo, serão reajustados em 1º de janeiro de cada ano-calendário, a partir do ano-calendário de 2020, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro que venha a substituí-lo, no ano anterior. ” (NR)

“Art. 10.

.....

VIII - R\$ 15.880,89 (quinze mil, oitocentos e oitenta reais e oitenta e nove centavos) para o ano-calendário de 2014;

IX - R\$ 16.754,34 (dezesesseis mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e trinta e quatro centavos) nos anos-calendário de 2015 a 2018; e

X - R\$ 20.272,75 (vinte mil, duzentos e setenta e dois reais e setenta e cinco centavos) a partir do ano-calendário de 2019.

§ 1º (Renumerado).

§ 2º O valor constante no inciso X do **caput** deste artigo será reajustado em 1º de janeiro de cada ano-calendário, a partir do ano-calendário de 2020, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro que venha a substituí-lo, no ano anterior. ” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO CURY
Relator