



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2018, do Senador Roberto Requião, que *altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, para dispor sobre os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, e 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e 10.823, de 19 de dezembro de 2003.*

Relator: Senador **TASSO JEREISSATI**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 222, de 2018, de autoria do então Senador Roberto Requião, tem por objetivo fazer alterações na legislação do imposto sobre a renda, alterando as faixas de incidência, as alíquotas, os valores passíveis de isenção e a base de cálculo.

O PLS é composto de sete artigos e de um anexo único. O sétimo artigo dispõe sobre o início da vigência, que ocorrerá na data da publicação da Lei.

O art. 1º modifica a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para alterar a tabela progressiva mensal do imposto sobre a renda da pessoa física (IRPF). A atual tabela, em vigor desde abril de 2015, isenta rendimentos de até R\$ 1.903,98. A partir desse valor incidem alíquotas progressivas de 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%, sendo essa última alíquota aplicada para bases de cálculo superiores a R\$ 4.664,68. A tabela proposta pelo PLS, que está contida no Anexo Único que acompanha o projeto, prevê isenção para rendimentos de até R\$ 6 mil mensais, valor a partir do qual incidiriam alíquotas progressivas de 10%, 20%, 25% e 30%. A alíquota de 30% incidiria para rendimentos acima de R\$ 50 mil mensais. Observe-se que a nova tabela valeria retroativamente a janeiro de 2018.



SF/19454.16579-14

O art. 2º do PLS altera a Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, para reduzir a base de cálculo do imposto devido. Os contribuintes com mais de 65 anos de idade passariam a ter uma faixa de isenção adicional (isto é, além dos R\$ 6 mil propostos) de R\$ 8 mil. Atualmente, os idosos possuem uma faixa de isenção adicional de R\$ 1.903,98, ou seja, eles não pagam IRPF se sua base de cálculo for de R\$ 3.807,96, correspondente à soma da isenção de R\$ 1.903,98, garantida a todos os contribuintes, com a isenção adicional de outros R\$ 1.903,98. Com a proposta do PLS, a isenção dos idosos aumentaria para R\$ 14 mil mensais.

O mesmo art. 2º eleva também a dedução por dependente, dos atuais R\$ 189,59 por mês para R\$ 800,00. A dedução, contudo, fica limitada a cinco dependentes.

Já o art. 3º aumenta a dedução para gastos com educação, dos atuais R\$ 3.561,50 por ano para R\$ 8 mil.

Registre-se que os valores do desconto por dependente e para gastos com educação estão congelados desde 2015.

O art. 4º estabelece que a base de cálculo anual corresponderá a doze vezes os valores mensais da “Base de Cálculo” e da “Parcela a Deduzir do imposto sobre a renda”.

O art. 5º estabelece que os lucros distribuídos por pessoas jurídicas, inclusive na forma de dividendos ou bonificações, serão tributados da mesma forma que os demais rendimentos. Atualmente, esses lucros são isentos.

Por fim, o art. 6º estabelece que as tabelas mensal e anual do imposto sobre a renda da pessoa física serão ajustadas em todo 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor.

Na justificação da matéria, o autor argumenta que a não correção da tabela do IR implicava aumento da tributação real. Por outro lado, a não tributação de lucros distribuídos era injusta do ponto de vista social. Dessa forma, ao corrigir as faixas de isenção, ao passar a tributar os



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

lucros distribuídos e ao aumentar as alíquotas para os rendimentos superiores, estar-se-ia cumprindo justiça social. Ademais, a menor tributação incidente sobre as faixas de renda inferiores aumenta a renda disponível para as populações mais pobres, o que impulsionaria o consumo e estimularia a recuperação da economia.

A matéria foi distribuída somente para esta Comissão, que decidirá em caráter terminativo. Inicialmente, havia sido designado o Senador Lindbergh Farias para relatá-la, mas, com o fim de seu mandato, coube a mim a honra da relatoria.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) analisar os aspectos econômicos e financeiros das matérias que lhe são submetidas, bem como opinar sobre tributação e finanças públicas em geral.

Por ser deliberação em caráter terminativo, devemos também nos manifestar sobre a constitucionalidade e juridicidade do projeto. Em relação a esses pontos, não identificamos óbices. Em especial, de acordo com o inciso I do art. 48, combinado com o art. 61, ambos da Constituição Federal, a iniciativa da matéria é legítima, pois compete ao Congresso Nacional legislar sobre tributação, e esse tema não se encontra entre aqueles de iniciativa privativa do Presidente da República.

Quanto à técnica legislativa, haveria alguns reparos a fazer, pois algumas inovações propostas, como a ampliação do limite para dedução por dependente e da faixa de isenção para idosos, deveriam alterar o art. 4º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e não a Lei nº 7.713, de 1988. Adicionalmente, o art. 4º do PLS é desnecessário, pois apresenta conteúdo similar ao do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.482 de 2007.

SF/19454.16579-14



Entretanto, as questões de técnica legislativa são secundárias frente aos problemas de mérito do PLS, a ponto de ser recomendável a rejeição da matéria, como será demonstrado a seguir.

Conforme já mencionado, o PLS nº 222, de 2018, propõe alterações na legislação tributária. Mais especificamente, o projeto propõe reduzir substancialmente o imposto pago por alguns contribuintes, por meio da elevação substancial da faixa de isenção do IRPF e das deduções por dependente e com instrução. Além disso, a tabela de incidência passaria a ser corrigida anualmente, de acordo com a inflação medida pelo INPC. Atualmente não existe nenhuma regra para a correção, e a tabela em vigor é a mesma desde 2015.

Para compensar a maior faixa de isenção e a correção anual da tabela, o PLS prevê aumento da alíquota de 27,5% para 30%, aplicável a bases de cálculo acima de R\$ 50 mil mensais. Adicionalmente, passa-se a tributar os lucros distribuídos. Dessa forma, a reforma proposta pelo PLS é no sentido de reduzir a carga fiscal das camadas mais pobres da população e onerar os demais.

Identificamos quatro problemas no PLS.

O primeiro é uma questão de oportunidade. Encontram-se em discussão, respectivamente na Câmara de Deputados e no Senado, as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nº 45, de 2019, e nº 110, de 2019, que propõem uma profunda alteração no sistema tributário. É verdade que ambas enfocam impostos indiretos, ao passo que o PLS sob análise discute o imposto de renda da pessoa física. Entretanto, não acho prudente discutir tributação sobre lucros distribuídos sem discutir o imposto sobre a renda de pessoas jurídicas. Esse debate, por sua vez, não deveria ser dissociado daquele que trata de outros tributos, como o imposto sobre produtos industrializados e as contribuições sociais, em especial, a contribuição social sobre o lucro líquido.

O segundo problema é em relação aos valores envolvidos, pois a tabela proposta favorecerá contribuintes que, por qualquer critério minimamente razoável, não deveriam ser favorecidos. A alíquota marginal

SF/19454.16579-14



aumenta de 27,5% para 30% para bases de cálculo acima de R\$ 50 mil mensais. Como há parcelas a serem deduzidas, isso não quer dizer que aquele contribuinte cuja base de cálculo seja superior a R\$ 50 mil reais será prejudicado pelo PLS. Pelo contrário: hoje, o contribuinte que ganha exatos R\$ 50 mil paga R\$ 12.880,64 de IRPF. Com a tabela do PLS, passaria a pagar R\$ 10.150, ou seja, R\$ 2.730,64 a menos!

Para base de cálculo equivalente a R\$ 100 mil mensais, a tabela do PLS implicará uma economia de R\$ 1.480,64 mensais para o contribuinte, quase R\$ 18 mil por ano. Acho difícil encontrar argumentos que justifiquem reduzir o IRPF de contribuintes com esse nível de rendimento. Dizer que passar a tributar lucros distribuídos amenizará o problema não descharacterizaria a grande injustiça social que se pretende fazer. Mesmo porque tributar lucros distribuídos afetará também micro e pequenos empresários. Assim, não se pode alegar que o benefício (de R\$ 18 mil anuais) que se pretende dar a um contribuinte cuja base de cálculo já é de R\$ 100 mil mensais será compensada, em termos de justiça social, pelo fato de se passar a tributar os rendimentos de um dono de uma lanchonete, cujos lucros distribuídos sejam da ordem, digamos, de R\$ 10 mil por mês.

O terceiro problema de mérito é em relação à proposta de reajuste automático da tabela a cada ano, com base na inflação ocorrida. É legítima a preocupação do autor da proposta com o aumento da carga tributária decorrente da inflação. Mas há uma confusão em relação às causas do problema. O fato de não haver previsão legal para o reajuste da tabela não impede que esse reajuste seja feito, tanto é que, em diversos períodos, houve o reajuste anual, garantido por lei específica, sem necessidade de lei geral, que obriga o reajuste automático.

O quarto problema que identificamos é a inconsistência do PLS nº 222, de 2018, com os diversos regramentos que visam o equilíbrio das contas públicas. O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê que projetos que impliquem renúncia de receitas devem vir acompanhados das estimativas de impacto orçamentário, bem como pela demonstração, por parte do proponente, de que a renúncia foi considerada na estimativa da lei orçamentária e da indicação das medidas de compensação, por exemplo, via aumento de outras receitas.

SF/19454.16579-14



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, também prevê a necessidade de avaliação de impacto orçamentário-financeiro das propostas que gerem redução nas receitas. Por fim, a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei nº 13.707, de 2018) prevê, em seu art. 116, que somente será aprovado projeto de lei que altere receita pública se vier acompanhado da respectiva estimativa de impacto na arrecadação.

Claramente, o PLS nº 222, de 2018, não atende aos requerimentos de nossa legislação. Não há nada que nos garanta que a majoração da alíquota marginal em 2,5 pontos percentuais para bases de cálculo acima de R\$ 50 mil e a tributação de lucros distribuídos sejam suficientes para compensar a queda na arrecadação decorrente do aumento do limite de isenção, da redução das alíquotas marginais para bases de cálculo inferiores a R\$ 50 mil e do aumento da dedução para idosos e para despesas com dependentes e com instrução.

Acho importante aproveitar a oportunidade para lembrar da importância do Projeto de Resolução do Senado (PRS), ainda sem numeração, de 2018, que “[a]ltera a Resolução nº 93, de 27 de novembro de 1970, do Senado Federal – Regimento Interno do Senado Federal, para incluir o procedimento de análise da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições que importem em criação ou aumento de despesa obrigatória ou em renúncia de receita.”

Em 24 de abril de 2018, a CAE aprovou o Requerimento nº 24/CAE-2018 de tramitação urgente da matéria. O PRS encontra-se na Mesa Diretora, aguardando numeração.

Em linhas gerais, o projeto de resolução regulamenta o disposto na LRF e no Novo Regime Fiscal, conferindo à CAE a atribuição de analisar o impacto econômico-financeiro das matérias que tramitam na Casa (com exceção das Propostas de Emenda à Constituição, que são analisadas exclusivamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ). Passará a ser atribuição do Relator na CAE manifestar-se pela adequação financeira das propostas. Observe-se que o PRS apenas regulamenta aquilo

SF/19454.16579-14



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

que a legislação já prevê. Ele não cria novas obrigações. Projetos de lei como o que ora é analisado já deveriam vir instruídos com as estimativas de impacto orçamentário-financeiro. Sem essa análise, torna-se impossível para o relator emitir qualquer avaliação sobre a compatibilidade financeira da proposta.

Quando presidi a CAE, em 2017 e 2018, evitei pautar matérias que implicassem aumento de despesas ou redução de receitas e que não viessem instruídas com seu impacto orçamentário-financeiro. Com a aprovação do PRS, a exigência das estimativas de impacto deixará de ser discricionária do Presidente da Comissão, passando a ser obrigatória. Entendo que essa mudança representará um grande avanço institucional, permitindo que a CAE passe a contribuir de forma mais efetiva para a racionalidade das escolhas públicas. Afinal, não se trata de proibir aumento de gastos ou redução de receitas, mas de ter ciência de todas as implicações de um projeto de lei para que sua eventual aprovação seja feita com efetivo conhecimento daquilo que está sendo votado.

Retornando à análise do PLS nº 222, de 2018, além dos problemas já mencionados anteriormente, a ausência de estimativas de seu impacto orçamentário-financeiro me impede de me manifestar favoravelmente à matéria.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2018.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19454.16579-14