

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2018, do Senador José Serra, que *dispõe sobre o Imposto sobre a Renda incidente sobre as aplicações em fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, fundos de investimento em participações que não sejam considerados entidades de investimento.*



SF/20578.20731-63

RELATOR: Senador **ROBERTO ROCHA**

### I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 336, de 2018, do Senador José Serra, com ementa descrita em epígrafe.

O projeto de lei reproduz os comandos da Medida Provisória (MPV) nº 806, de 2017, que perdeu eficácia, pela sua não conversão em lei dentro do prazo fixado pelo art. 62 da Constituição Federal.

O art. 2º do PLS determina que para fins de incidência do Imposto sobre a Renda (IR) na fonte, consideram-se pagos ou creditados aos cotistas dos fundos de investimento ou dos fundos de investimento em cotas, quando constituídos sob a forma de condomínio fechado, os rendimentos correspondentes à diferença positiva entre o valor patrimonial da cota em 31 de maio de 2019, incluídos os rendimentos apropriados a cada cotista, e o respectivo custo de aquisição, ajustado pelas amortizações ocorridas. Esses rendimentos estarão sujeitos a alíquotas de IR entre 15% e 22,5%, dependendo do prazo das aplicações.

O art. 3º determina que, a partir de 1º de junho de 2019, a incidência do IR na fonte sobre os rendimentos auferidos nas aplicações em

fundos de investimento ou em fundos de investimento em cotas, quando constituídos sob a forma de condomínio fechado, ocorrerá no último dia útil dos meses de maio e de novembro de cada ano ou no momento da amortização ou resgate de cotas, se ocorridos em data anterior.

O art. 5º define que não estarão sujeitos à tributação semestral antecipada os seguintes fundos fechados: fundos de investimento imobiliário; fundos de investimento em direitos creditórios; fundos de investimento em ações; fundos de investimento em participações; fundos constituídos exclusivamente por investidores não residentes no País; e fundos de investimento que, na data da publicação da Medida Provisória, prevejam expressamente em seu regulamento o término improrrogável até 31 de dezembro de 2019. Também não serão afetados pelas mudanças os rendimentos resultantes de aplicações de titularidade de instituições financeiras (art. 6º da MPV).

Dessa forma, serão atingidos pela cobrança semestral do IR apenas os fundos de investimento em renda fixa e os fundos multimercados fechados. O principal efeito da mudança será a perda de rendimentos sobre o valor do IR pago antecipadamente, reduzindo os ganhos líquidos para o investidor que mantenha suas aplicações nesse tipo de fundo por mais de seis meses. Em contrapartida, haverá antecipação do recebimento de receitas tributárias pela União.

O art. 4º determina que, a partir de 1º de janeiro de 2019, na hipótese de cisão, incorporação, fusão ou transformação de fundo de investimento, consideram-se pagos ou creditados aos cotistas os rendimentos obtidos até aquela data, gerando, assim, a cobrança do IR independentemente do resgate das cotas.

O art. 8º sujeita à tributação aplicável às pessoas jurídicas os Fundos de Investimento em Participações (FIP) não qualificados como entidade de investimento de acordo com a regulamentação estabelecida pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Os FIPs são caracterizados por não permitir o resgate de suas cotas antes do término de sua duração e por participarem das decisões estratégicas e de gestão nas poucas empresas em que investem. Os FIPs não qualificados como entidades de investimento são, basicamente, aqueles que investem em empresas controladas pelos cotistas. Eles são, normalmente, utilizados como



mecanismo de planejamento tributário e patrimonial por famílias proprietárias de empresas.

Com a equiparação do FIPs não qualificados como entidades de investimento às pessoas jurídicas, para efeitos de tributação, esses fundos, cujos rendimentos estavam sujeitos a alíquota do IR de 15% no resgate das cotas, passarão a contribuir com alíquota de 25%, relativos ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), mais 9%, a título de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

O PLS define, em seu art. 9º, que os rendimentos e os ganhos auferidos pelos fundos de investimento em participações não qualificados como entidades de investimento que não tenham sido distribuídos aos cotistas até 2 de janeiro de 2019 ficam sujeitos à incidência do IR na fonte à alíquota de 15% e serão considerados pagos ou creditados aos seus cotistas em 2 de janeiro de 2019. Assim, nessa data haverá o pagamento de IR sobre os ganhos acumulados nesses fundos de investimentos. Posteriormente, eles estarão sujeitos à tributação aplicável às pessoas jurídicas.

Também é alterada a tributação dos rendimentos resultantes de aplicações em FIP qualificados como entidades de investimento (art. 7º), que estavam sujeitos a recolhimento do IR apenas no resgate de cotas. Os recursos obtidos pelos FIP na alienação de qualquer investimento serão considerados como distribuídos aos cotistas. Haverá recolhimento do IR quando os valores distribuídos passem a superar o capital total integralizado nos fundos.

O PLS revoga os parágrafos 2º e 4º, do art. 2º, da Lei nº 11.312, de 2006, que tratam da tributação de FIPs, suprimindo a amortização de cotas como fato gerador do imposto, assim como a exigência de que a carteira dos FIPs seja composta por, no mínimo, 67% de ações de sociedades anônimas, debêntures conversíveis em ações e bônus de subscrição. Como consequência, esses fundos passarão a observar apenas os limites fixados em regulamentação da CVM.

Na justificação da proposição, o nobre autor afirma que projeto uniformiza, em relação aos demais fundos de investimento, a incidência de imposto de renda sobre os fundos de investimentos constituídos na forma de condomínio fechado e diferencia o tratamento tributário dado a Fundos de Investimentos em Participações que têm características semelhantes às de holdings familiares daqueles que têm característica de investimento de risco. Argumenta, ainda, que o principal objetivo do PLS é promover maior justiça



tributária, ao evitar que famílias de elevados patrimônio e renda aproveitem brechas na legislação tributária para pagar menos impostos em seus investimentos que aqueles com menores patrimônio e poder aquisitivo.

A matéria foi distribuída a esta Comissão, em decisão terminativa. Foram oferecidas quatro emendas, todas de autoria do Senador Tasso Jereissati.

## **II – ANÁLISE**

Compete à CAE, nos termos do art. 99, incisos I e IV, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre aspectos econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida, bem como sobre direito tributário e financeiro. Como a decisão é terminativa, opinaremos, também, sobre os aspectos jurídicos do projeto em análise.

### **II.1 Aspectos jurídicos**

A matéria tratada no PLS em análise (tributação de fundos de investimento) insere-se na competência da União, concorrentemente com Estados e Municípios, para legislar sobre direito tributário (art. 24, inciso I da Constituição Federal). Ademais, o assunto não se insere no rol de iniciativa privativa do Presidente da República, fixado pelo § 1º do art. 61 e art. 84 da Carta Magna. Por fim, compete ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria, nos termos do *caput* do art. 48.

Ainda em relação à constitucionalidade da matéria, as modificações propostas na tributação de fundos de investimento devem atender aos princípios da anterioridade e da irretroatividade tributária (art. 150, inciso III, alíneas “a” e “b” da Constituição Federal).

O princípio da anterioridade determina que não se pode cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. Dessa forma, as alterações propostas, por implicarem aumento da tributação sobre os rendimentos obtidos pelos cotistas dos fundos afetados, só poderão ser aplicadas no ano posterior ao de sua conversão em lei.

O princípio da irretroatividade tributária determina que não se pode cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado. Por isso, é preciso



analisar se as alterações propostas não geram cobrança de tributos sobre fatos geradores anteriores à vigência da lei.

Em relação a irretroatividade, entendemos que o fato gerador da cobrança do imposto de renda sobre rendimentos auferidos pelos cotistas dos fundos de investimento afetados pelo PLS, conforme legislação atual, é a distribuição dos recursos aos cotistas, seja pelo resgate, seja pelo pagamento de amortizações. Como as mudanças propostas na tributação dos fundos não irão alcançar os recursos já distribuídos, não há retroatividade.

Para atender ao princípio da anterioridade e evitar que a proposição crie obrigações válidas para período anterior a sua transformação em lei, **iremos apresentar emenda** para prever as que mudanças propostas na tributação dos fundos de investimentos afetados ocorram a partir de 2021.

Em relação à técnica legislativa, em geral a proposição atende a boa técnica de redação e alteração das leis, atendendo as recomendações da Lei Complementar nº 95, de 1998. Entretanto, em um ponto merece reparo, pois ao prever a exceção da tributação semestral para os Fundos de Investimento Imobiliários (art. 5º, inciso I) afirma que esses fundos “serão tributados na forma desta Lei”, tentando referir-se à lei que regulamenta os fundos imobiliários. Entretanto, o uso da expressão “desta Lei” pode levar a interpretação equivocada de que eles estariam sujeitos à tributação semestral pelo IR. **Apresentaremos, então, emenda de redação** para deixar claro que não haverá mudança na sistemática de tributação pelo IR dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII).

## II.2 Mérito

### II.2.1 Tributação de fundos de investimento fechados

Normalmente, o fato gerador da cobrança do imposto de renda sobre os ganhos auferidos em aplicações em fundos de investimento é o resgate das cotas, ou seja, a retirada dos recursos aplicados pelo investidor, momento em que é caracterizada a disponibilidade econômica dos ganhos auferidos.

Entretanto, a legislação brasileira prevê o recolhimento semestral do IR sobre os rendimentos obtidos das aplicações em fundos de investimentos, independentemente do resgate. Essa sistemática de cobrança é chamada de “come-cotas” porque o valor recolhido a título de antecipação do IR é ajustado



na contabilidade do fundo pela redução do número de cotas pertencentes a cada investidor.

O pagamento semestral do IR, independentemente do resgate, por um lado, reduz os rendimentos líquidos do investidor que aplique seus recursos por mais de seis meses. Quanto maior o tempo de aplicação maior a redução dos rendimentos líquidos. Isso ocorre porque o valor pago antecipadamente de IR deixa de gerar rendimentos para o investidor. Por outro lado, antecipa a arrecadação do imposto pela União, o que é importante para as contas públicas, principalmente em momentos de elevado déficit público, como o atual.

Não estão sujeitos à tributação pelo “come cotas” os fundos de investimento que aplicam seus recursos em ativos com pelo menos uma das seguintes características: iliquidez ou volatilidade excessiva das cotações.

No caso dos ativos ilíquidos, ou seja, de difícil realização (venda), a administração do fundo terá dificuldades para levantar os recursos a serem repassados à Receita Federal semestralmente, se estiverem sujeitos ao “come-cotas”. Também por esse motivo, os fundos que aplicam em ativos ilíquidos, como os fundos imobiliários, que investem em imóveis, são fundos fechados, ou seja, que não admitem o livre resgate dos recursos pelo cotistas.

Já quando os ativos do fundo têm elevada volatilidade de suas cotações, como no caso de fundos de ações, a cobrança semestral do IR geraria tributação nos períodos em que houvesse ganhos, sem compensação nos períodos de perdas, de forma que haveria cobrança de imposto de renda sobre ganhos não obtidos pelo investidor.

A legislação atual não prevê a cobrança semestral do IR para os fundos fechados porque, normalmente, esses fundos investem em ativos ilíquidos. É o caso dos Fundos Imobiliários (FI); da maior parte dos Fundos de Investimento em Participações (FIP), que, muitas vezes, investem em empresas de capital fechado (que não têm ações negociadas em bolsa); e dos Fundos de Investimento em Direito Creditórios (FIDC), que investem seus recursos em direitos sobre créditos de empresas, tais como recebíveis de cartões de crédito e duplicatas, cuja liquidação antes dos vencimentos é de difícil realização ou pode gerar descontos e perdas elevadas.

O que o PLS nº 336, de 2018, propõe é, na prática, a extensão da tributação semestral pelo IR, o “come-cotas”, para os fundos fechados que não têm como característica a iliquidez de seus ativos. Para alcançar esse objetivo,



é prevista a tributação semestral, no último dia útil de maio e novembro de cada ano, para os fundos fechados (art. 3º), mas é feita a ressalva (art. 5º) em relação a fundos de investimento fechados que têm como característica a iliquidez ou elevada volatilidade das cotações de seus ativos.

Na prática, os fundos de renda fixa e os fundos multimercados, que hoje são sujeitos à tributação pelo “come cotas” quando constituídos sob a forma de condomínio aberto, ficarão sujeitos a mesma sistemática de tributação também quando forem fundos fechados. Dessa forma, evita-se a diferenciação injustificada, pois esses fundos investem em ativos líquidos, apenas pelo fato do fundo ser aberto ou fechado.

Portanto, a medida proposta garante a isonomia tributária entre fundos de investimentos com características semelhantes e permite antecipação de receitas de impostos para o Estado brasileiro.

### **II.2.2 Imposto de renda na hipótese de cisão, incorporação, fusão ou transformação de fundo de investimento**

O PLS cria mais uma hipótese em que haverá a antecipação do pagamento do imposto de renda incidente sobre os ganhos obtidos por cotistas de fundos de investimento: a cisão, incorporação, fusão ou transformação do fundo.

Os eventos especificados estão normalmente associados a mudanças nas condições de mercado ou na disponibilidade de recursos dos fundos de investimento que tornam mais eficiente a alteração de sua estrutura. Por exemplo, um fundo que perca recursos, devido a saques de seus cotistas, pode passar a administrar um volume de recursos que faça com seus custos de manutenção tornem-se relativamente elevados. Nesse caso, faz sentido que ele seja incorporado por outro fundo. Da mesma forma, outras operações de cisão, incorporação, fusão ou transformação de fundos de investimento têm por objetivo principal o funcionamento mais eficiente dos fundos envolvidos.

A principal justificativa para antecipação do IR nesses eventos é que neles, normalmente, ocorre a mudança do CNPJ do fundo, bem como devem ser ajustadas suas demonstrações contábeis. O cálculo e pagamento do IR devido no momento desses eventos facilita as alterações em suas demonstrações contábeis. Além disso, a medida permitirá a antecipação do recebimento de impostos pela União.



## **II.2.3 Tributação de fundos de investimento em participações (FIP)**

### **Principais características dos FIP**

O FIP é uma comunhão de recursos destinados à aplicação em companhias abertas, fechadas ou sociedades limitadas, em fase de desenvolvimento. Seu principal diferencial é a participação no processo decisório das companhias investidas, com efetiva influência na definição de sua política estratégica e na sua gestão, notadamente através da indicação de membros do Conselho de Administração.

Assim, a estratégia básica dos FIPs é agregar valor à gestão das empresas em que investe, fazê-las crescer e melhorar sua rentabilidade e, após alcançados seus objetivos, vender suas participações por valores mais altos do que os de aquisição.

Eles são constituídos na forma de condomínios fechados, pois suas estratégias de investimentos são incompatíveis com o atendimento do pedido de resgate por parte dos cotistas, seja devido à iliquidez dos ativos em que investe (participações em empresas de capital fechado) ou ao horizonte temporal do investimento.

O PLS diferencia os FIPs entre aqueles que são considerados entidades de investimento e aqueles que não o são. Conforme Instrução CVM nº 579, de 30 de agosto de 2016, não são considerados entidades de investimento, basicamente, os FIPs que invistam seus recursos em empresas com as quais os cotistas mantinham previamente relação societária ou participassem de sua gestão e em que o gestor do fundo não tenha autonomia, precisando consultar os cotistas para tomar decisões.

### **Tributação dos FIPs considerados entidades de investimento (FIP – EI)**

O art. 7º da PLS e revogações feitas no art. 10 modificam a tributação pelo IR dos FIPs considerados entidades de investimento.

Anteriormente, a tributação ocorria apenas no resgate ou amortização das cotas. A MPV eliminou a tributação nas amortizações e ampliou o conceito de distribuição de resultados, ao determinar que os recursos obtidos pelos FIPs na alienação de qualquer investimento serão considerados como distribuídos aos cotistas. Entretanto, o IR incidirá sobre as distribuições





apenas a partir do momento em que, cumulativamente, os valores distribuídos, ou considerados como distribuídos, passem a superar o capital total integralizado nos fundos.

A mudança tem por objetivo adequar a tributação pelo IR às características da gestão de investimentos dos FIPs, os quais aplicam seus recursos em várias empresas e realizam os investimentos em momentos distintos, à medida que alcançam seus objetivos.

As normas da CVM preveem que ao alienar um investimento e ficar com recursos líquidos, o FIP deve reinvesti-lo em outra empresa em um prazo relativamente curto ou devolvê-lo aos cotistas, por meio de amortização, que gerava a incidência do IR sobre os ganhos obtidos.

O problema dessa sistemática é que os outros investimentos feitos pelo fundo, ainda não liquidados, poderiam resultar em prejuízos, sem gerar devolução do IR. Dessa forma, o investidor corria o risco de pagar IR sobre ganhos que não teve.

Com as alterações promovidas pelo PLS, o cotista só passará a recolher IR sobre eventuais ganhos a partir do momento em que tenha recebido distribuições em montante igual ou superior ao valor total inicialmente investido no fundo. Assim, será reduzido o risco de pagar IR sobre ganhos nos primeiros investimentos liquidados pelo fundo e não receber devolução do IR na realização de prejuízos posteriores.

### **Tributação dos FIPs não qualificados como entidades de investimento (FIP – Não EI)**

O PLS prevê, em seu art. 9º, que os rendimentos dos FIPs não qualificados como EI serão considerados distribuídos em 2 de janeiro de 2019 e estarão sujeitos ao IR a alíquota de 15%. Após essa data, os FIPs não EI estarão sujeitos à tributação aplicável a pessoa jurídica, conforme o art. 8º do projeto de lei.

Como vimos anteriormente, não são qualificados como entidades de investimento, conforme regulamentação da CVM, basicamente, os FIPs que investem seus recursos em empresas com as quais os cotistas mantinham previamente relação societária ou participassem de sua gestão e em que o gestor



do fundo não tenha autonomia, precisando consultar os cotistas para tomar decisões.

Os FIPs não considerados entidades de investimento têm características semelhantes a uma holding, que se constitui de empresa que tem como atividade principal a participação majoritária no capital de outras empresas. A holding é uma estrutura societária muito utilizada por famílias proprietárias de empresas para o planejamento patrimonial e tributário.

Com as alterações promovidas pelo PLS, os FIPs não qualificados como entidades de investimentos, que estavam sujeitos a alíquota do IR de 15% no resgate ou amortização das cotas, passam a estar sujeitos ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) de 25%, mais 9%, a título de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Os FIPs foram criados e regulamentados com o objetivo de levar recursos financeiros para empresas em desenvolvimento, como também proporcionar aprimoramentos na gestão dessas empresas, ajudando dessa forma a fomentar a produtividade e a eficiência das empresas em que investe.

Os FIPs não qualificados como entidades de investimento não alcançam esses objetivos, pois são utilizados não para investir no desenvolvimento de empresas, mas sim para colocar sob o guarda-chuva do fundo empresas já controladas pelos seus cotistas, tendo, dessa forma, características de uma holding, devendo, portanto, estar sujeitas as mesmas regras tributárias que esse tipo de estrutura empresarial.

### **II.3 Análise das emendas**

Foram oferecidas quatro emendas ao PLS, todas de autoria do Senador Tasso Jereissati.

#### **Emenda nº 1**

Suprime o art. 9º do PLS, que prevê que os rendimentos e os ganhos auferidos pelos fundos de investimento em participações não qualificados como entidades de investimento que não tenham sido distribuídos aos cotistas até 2 de janeiro de 2019 ficam sujeitos à incidência do Imposto sobre a Renda na fonte à alíquota de quinze por cento e serão considerados pagos ou creditados aos seus cotistas em 2 de janeiro de 2019.



A previsão da antecipação do pagamento do IR, a alíquota de 15%, para os FIP – Não EI é necessária para garantir que os rendimentos obtidos até o ano anterior ao da promulgação da lei resultante da aprovação do PLS estejam sujeitos a sistemática de tributação atualmente vigente, mais favorável aos cotistas desses fundos. Por isso, votamos pela rejeição da emenda.

### **Emenda nº 2**

Suprime o art. 4º do PLS, que cria mais uma hipótese em que haverá a antecipação do pagamento do imposto de renda incidente sobre os ganhos obtidos por cotistas de fundos de investimento: a cisão, incorporação, fusão ou transformação do fundo.

A principal justificativa para antecipação do IR nesses eventos é que neles, normalmente, ocorre a mudança do CNPJ do fundo, bem como devem ser ajustadas as demonstrações contábeis. O cálculo e pagamento do IR devido no momento desses eventos facilita as alterações em suas demonstrações contábeis. Além disso, a medida permitirá a antecipação do recebimento de impostos pela União. Por isso, votamos pela rejeição da emenda.

### **Emenda nº 3**

Define em lei as características dos Fundos de Investimentos em Participações qualificados como entidade de investimento.

Atualmente, as condições que devem ser atendidas para que um FIP seja qualificado como entidade de investimento são determinadas por norma infralegal editada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Entendemos, dado o dinamismo do mercado de capitais e a necessidade de adaptação às rápidas mudanças do setor, que é preferível que assim continue. Por isso, votamos pela rejeição da emenda.

### **Emenda nº 4**

Altera a redação do art. 2º para limitar a primeira cobrança do imposto de renda pelo “come-cotas” para os fundos fechados, em maio de 2019, ao ganhos obtidos a partir de 1º de janeiro de 2019. A justificativa para a emenda seria evitar a majoração de impostos para fatos geradores anteriores ao da aprovação da lei resultante do PLS.



Como argumentamos anteriormente, o fator gerador da cobrança do IR sobre os rendimentos obtidos por meio de aplicações em fundos de investimento fechados, conforme legislação atual, é o resgate ou amortização dos recursos, ou seja, sua disponibilização ao investidor. Como as mudanças propostas pelo PLS não alcançarão recursos distribuídos aos cotistas, não há que se falar em retroatividade tributária. Por isso, votamos pela rejeição da emenda.

### III – VOTO

Diante do exposto, o voto é rejeição das emendas nºs 1, 2, 3 e 4 e pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 336, de 2018, com as seguintes emendas:

#### EMENDA Nº DE 2019 - CAE

Nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 9º e 11 do PLS nº 336, de 2018, substitua-se as referências ao ano de 2019 pela referência ao ano de 2021.

#### EMENDA Nº DE 2019 - CAE

Dê-se ao inciso I do art. 5º do PLS nº 336, de 2018, a seguinte redação:

“Art. 5º .....

I – fundos de investimento imobiliário constituídos na forma prevista na Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993, que permanecerão tributados conforme previsto naquela Lei;

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

