

PARECER N° de 2011

Da Comissão de Assuntos Econômicos, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 152, de 2004, do Senador Paulo Paim, que *altera a legislação tributária federal e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I- RELATÓRIO

Submete-se à decisão terminativa desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 152, de 2004, do Senador PAULO PAIM, que reajusta em 25,2% os valores das tabelas progressivas mensal e anual (art. 1º) e das deduções da base de cálculo (art. 2º), ambas do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). As deduções dizem respeito a: (i) dependentes; (ii) parcela isenta de proventos e pensões dos maiores de 65 anos; (iii) limite anual de despesas com educação do contribuinte e de seus dependentes; (iv) limite do desconto simplificado a que fazem jus os optantes pelo modelo simplificado de declaração de ajuste anual. O reajuste das tabelas produziria efeitos em relação aos fatos geradores ocorridos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2004 (art. 3º, I); e o das deduções, em relação aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2004 (art. 3º, II).

Justificação

Na justificação, o autor enfatiza a liderança, pelo Senado Federal, do movimento então desencadeado em todo o País em prol da atualização monetária dos valores expressos em Reais na legislação do IRPF. Os valores, congelados desde 1º de janeiro de 1996, foram, em consequência do PLS nº 175, de 2000, do então Senador PAULO HARTUNG – vetado pelo Presidente da República –, reajustados em 17,5%, por meio da Lei nº 10.451,

de 10 de maio de 2002, oriunda da Medida Provisória (MPV) nº 22, de 8 de janeiro de 2002. Esse percentual correspondeu à metade da inflação acumulada no período – de 36,14% – e foi fruto de um compromisso entre o Governo e as lideranças governistas e oposicionistas do Congresso Nacional.

O autor recorda que:

As lideranças partidárias, à frente o Partido dos Trabalhadores (PT), que se mostrou o mais aguerrido no propósito de eliminar a grave injustiça do congelamento da tabela do IRPF, assumiram o compromisso de, em 2003, proceder a nova atualização, que, se não eliminasse, pelo menos reduzisse a defasagem inflacionária.

Conclama:

É hora de o Senado reeditar a sua ação legislativa em prol da cidadania e em defesa dos princípios tributários consagrados na Carta Magna, sem perder de vista, contudo, as necessidades de receita dos entes da Federação, uma vez que a arrecadação do Imposto de Renda é partilhada entre a União (53%), os Municípios (22,5%), os Estados (21,5%) e os Fundos de Financiamento Regionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (3%).

Adverte que:

... não se deve, necessariamente, adotar como parâmetro o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Com efeito, embora esse índice tenha sido escolhido pelo Conselho Monetário Nacional como referência para o sistema de metas de inflação, o fato é que, desde 27 de outubro de 2000, deixou de ser utilizado como indexador tributário, com a extinção da Unidade Fiscal de Referência (UFIR), confirmada pelo Congresso Nacional mediante a Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001 (art. 29, § 3º).

Finalmente, o autor julga inadequada a correção monetária plena (que seria de 80,1%), optando pela correção parcial de 47,11% dos valores expressos na Lei nº 9.250, de 1995. Dessa forma, como já houvera o referido reajuste parcial de 17,5%, os valores de que se trata estariam sendo reajustados, de fato, em 25,2%.

Tramitação

Lida em Plenário em 24 de maio de 2004, o projeto foi distribuído à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em caráter terminativo, não tendo recebido emendas. Foram designados relatores, sucessivamente, os Senadores ALVARO DIAS, TASSO JEREISSATI e JOÃO VICENTE CLAUDINO. Em 16 de novembro de 2009, por força do Requerimento nº 1.453, de 2009, do Senador ROMERO JUCÁ, o projeto passou a tramitar em conjunto com os PLS nºs 46 e 361, ambos de 2003, e 330, de 2005. Em 11 de janeiro de 2011, foi arquivado nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) sem que tenha sido discutido na CAE. Em 2 de março de 2011, foi desarquivado com base no Requerimento nº 167, de 2011 (RISF, art. 332, § 1º), tendo como primeiro signatário o Senador PAULO PAIM. O PLS nº 152, de 2004, voltou a tramitar na CAE, em decisão terminativa.

II- ANÁLISE

Constitucionalidade, Regimentalidade e Técnica Legislativa

Não há reparos a fazer quanto à constitucionalidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, em especial sobre o sistema tributário, conforme explica o art. 48, inciso I, da Constituição Federal (CF). Legislar sobre direito tributário e, especificamente, sobre o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) é competência da União, a teor dos arts. 24, I, e 153, III, da CF, cujo art. 61 confere a todo parlamentar federal a titularidade da iniciativa.

Juridicidade

A minuta de relatório apresentada pelo então relator, Senador ALVARO DIAS, observou, oportunamente, que:

(...) as tabelas corrigidas do IRPF não devem ser aplicadas “aos fatos geradores ocorridos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2004”, muito menos exclusivamente nesse período, como determina o inciso I do art. 3º do projeto. O efeito retroativo ao ano-calendário de

2004, embora não viole os princípios constitucionais tributários, afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 –, pois geraria um passivo para o Governo Federal superior a R\$ 5 bilhões. Os Estados, o DF e os Municípios, sócios em 44% do IRPF arrecadado, seriam igualmente sócios em 44% dos valores a serem restituídos aos contribuintes, pois o que se reparte não é a arrecadação bruta, mas a líquida. Ademais, caso as tabelas corrigidas não se apliquem aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2005:

- 1) prevaleceriam, no ano-calendário de 2005, *ex vi* do disposto na Lei nº 10.828, de 23 de dezembro de 2003, as tabelas estabelecidas pela Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002, atualmente vigentes;
- 2) não haveria tabelas a serem aplicadas a partir de 1º de janeiro de 2006, gerando inaceitável anomia jurídica.

Da mesma forma, os valores corrigidos das deduções não devem ser aplicados retroativamente a 1º de janeiro de 2004, como determina o inciso II do art. 3º do projeto. O passivo que geraria para a União e, por via indireta, para os entes federados descentralizados, seria muitas vezes menor que o gerado pela aplicação retroativa da correção das tabelas, mas violaria, por igual, a Lei de Responsabilidade Fiscal e os princípios orçamentários.

Histórico da Correção das Tabelas do IRPF

As tabelas anexas a este parecer (Anexos I a V) evidenciam, por faixas de rendimento, as bases de cálculo, as alíquotas, as parcelas a deduzir do imposto e as leis relativas às tabelas do IRPF que vigoraram de 1º de janeiro de 2002 até o presente exercício e as que vigorarão nos anos vindouros.

Vê-se, em apertada síntese, que, após a propositura da correção:

1º) a MPV nº 232, de 30 de dezembro de 2004, convertida na Lei nº 11.119, de 25 de maio de 2005, reajustou os valores do IRPF em **10%**, a partir de 1º de janeiro de 2005;

2º) a MPV nº 280, de 15 de fevereiro de 2006, convertida na Lei nº 11.311, de 13 de junho de 2006, promoveu nova correção de **8%**, a partir de 1º de fevereiro de 2006;

3º) a MPV nº 340, de 29 de dezembro de 2006, convertida na Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, reajustou em **4,5%**, para vigorar em 2007, os valores vigentes anteriormente; e em **4,5%**, para vigorar em 2008, os valores vigentes em 2007; em **4,5%**, para vigorar em 2009, a valores de 2008; e em **4,5%**, para vigorar em 2010, os valores de 2009. O reajuste anual para o quadriênio 2007/2010 correspondeu ao percentual – 4,5% - projetado como centro da meta de inflação;

4º) a MPV nº 451, de 15 de janeiro de 2008, convertida na Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, alterou a Lei nº 11.482, de 2007, acrescentando à Tabela Progressiva do IRPF duas novas faixas de valores e respectivas alíquotas. A inovação consistiu em desdobrar a antiga segunda faixa de 15% em duas – 7,5% e 15% – e a antiga terceira faixa de 27,5% em duas – 22,5% e 27,5%. A nova tabela representou um alívio, relativamente às tabelas vigentes até 2008 e às que vigeriam em 2009 e 2010, com base nos incisos III e IV do art. 1º da Lei nº 11.482, de 2007. Os contribuintes com renda mensal entre R\$ 1.434,60 e R\$ 2.150,00, que pagariam, no ano calendário 2009, 15%, passaram a pagar 7,5%, beneficiando-se de uma redução de 50% na sua carga tributária. Os contribuintes com renda mensal entre R\$ 2.866,71 e R\$ 3.582,00, que pagariam 27,5%, passaram a pagar 22,5%, beneficiando-se de uma redução de 18,2% na sua carga tributária.

A criação das duas novas faixas intermediárias, ambas com alíquotas inferiores às prevalecentes há vinte anos, atendeu ao princípio da progressividade insculpido no art. 153, § 2º, I, da Carta Magna, e aos anseios de maior justiça fiscal. As novas alíquotas de 7,5% e 22,5% tornaram o conjunto de alíquotas – 0, 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5% – mais harmônico que o anterior. Cada faixa agrupa 7,5 pontos percentuais à faixa imediatamente anterior, com exceção da última – 27,5% – que só agrupa 5 pontos percentuais à imediatamente anterior – 22,5%. Essa exceção se justifica pela intenção do legislador de não aumentar a alíquota do IRPF para nenhum contribuinte, nem mesmo para os situados na faixa de renda superior a R\$ 3.582,00;

5º) a MPV nº 528, de 25 de março de 2011, convertida na Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, manteve a política de correção quadrienal antecipada da Tabela Progressiva do IRPF por meio da Lei nº 11.482, de 2007, estabelecendo, a partir de 1º de abril de 2011, **a correção anual de 4,5%**, replicada, sucessivamente, em 2012, 2013 e 2014. O porcentual coincide com a meta de inflação fixada pelo Conselho Monetário Nacional.

Mérito

Confrontando-se a Tabela do IRPF do Ano-Calendário 2012 e a proposta pelo PLS nº 152, de 2004, sob exame (anexo VI), constata-se que os valores vigentes são superiores aos propostos em 23,7% para a faixa inicial, isenta; em 85,3% para a faixa intermediária, tributada em 15%; e em 54,4% para a última faixa, tributada em 27,5%.

As mesmas normas legais retrocitadas corrigiram os valores das deduções permitidas com dependentes, parcela isenta de proventos e pensões de maiores de 65 anos, despesas com educação e desconto simplificado. Os valores vigentes no Ano – Calendário 2012 são superiores em 24% aos propostos pelo projeto ora analisado (Anexo VII).

Fica patente que o PLS nº 152, de 2004, além de retroagir, ferindo a Lei de Responsabilidade Fiscal, perdeu a oportunidade, aplicando-se-lhe a prejudicialidade de que trata o art. 334, I, do Regimento Interno do Senado Federal.

III- VOTO

Diante do exposto, o voto é pela declaração de prejudicialidade do PLS nº 152, de 2004.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Anexo I

Tabelas Progressivas Mensais do IRPF – 1^a faixa (isenta)

Base de Cálculo em R\$	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do Imposto em R\$	Anos-Calendário e Leis de Vigência
1. Até 1.058,00	0	-	2002, 2003 e 2004 (Lei nº 10.451, de 10/05/02)
2. Até 1.323,90	0	-	2004 (PLS nº 152, 2004)
3. Até 1.164,00	0	-	2005 e janeiro de 2006 (Lei nº 11.119, de 25/05/05)
4. Até 1.257,12	0	-	Fevereiro a dezembro de 2006 (Lei nº 11.311 de 13/06/06)
5. Até 1.313,64	0	-	2007 (Lei nº 11.482, de 31/05/07)
6. Até 1.372,81	0	-	2008 (Lei nº 11.482, de 31/05/07)
7. Até 1.434,59	0	-	2009 (Lei nº 11.945, de 04/06/09)
8. Até 1.499,15	0	-	2010 e janeiro a março de 2011 (Lei nº 11.945, de 04/06/09)
9. Até 1.566,61	0	-	Abril a dezembro de 2011 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
10. Até 1.637,11	0	-	2012 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
11. Até 1.710,78	0	-	2013 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
12. Até 1.787,77	0	-	A partir de 2014 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)

Anexo II

Tabelas Progressivas Mensais do IRPF – 2^a faixa

Base de Cálculo em R\$	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do Imposto em R\$	Anos-Calendário e Leis de Vigência
1. De 1434,60, até 2.150,00	7,5	107,59	2009 (Lei nº 11.945, de 04/06/09)
2. De 1.499,16, até 2.246,75	7,5	112,43	2010 e janeiro a março de 2011 (Lei nº 11.945, de 04/06/09)
3. De 1.566,62, até 2.347,85	7,5	117,49	Abril a dezembro de 2011 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
4. De 1.637,12, até 2.453,80	7,5	122,78	2012 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
5. De 1710,79, até 2.563,91	7,5	128,31	2013 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
6. De 1.787,78, até 2.679,29	7,5	134,08	A partir de 2014 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)

A faixa de alíquota de 7,5% inexistia antes de 2009.

Anexo III

Tabelas Progressivas Mensais do IRPF – 3^a faixa

Base de Cálculo em R\$	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do Imposto em R\$	Anos-Calendário e Leis de Vigência
1. De 1.058,00 até 2.115,00	15	158,70	2002, 2003 e 2004 (Lei nº 10.451, de 10/05/02)
2. De 1.324,00 até 2.647,98	15	198,59	2004 (PLS nº 152, 2004)
3. De 1.164,00 até 2.326,00	15	174,60	2005 e janeiro de 2006 (Lei nº 11.119, de 25/05/05)
4. De 1.257,13 até 2.512,08	15	188,57	Fevereiro a dezembro de 2006 (Lei nº 11.311 de 13/06/06)
5. De 1.313,70 até 2.625,12	15	197,05	2007 (Lei nº 11.482, de 31/05/07)
6. De 1.372,82 até 2.743,25	15	205,92	2008 (Lei nº 11.482, de 31/05/07)
7. De 2.150,01 até 2.866,70	15	268,84	2009 (Lei nº 11.945, de 04/06/09)
8. De 2.246,76 até 2.995,70	15	280,94	2010 e janeiro a março de 2011 (Lei nº 11.945, de 04/06/09)
9. De 2.347,86 até 3.130,51	15	293,58	Abril a dezembro de 2011 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
10. De 2.453,51 até 3.271,38	15	306,80	2012 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
11. De 2.563,92 até 3.418,59	15	320,60	2013 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
12. De 2.679,30 até 3.572,43	15	335,03	A partir de 2014 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)

Anexo IV

Tabelas Progressivas Mensais do IRPF – 4^a faixa

Base de Cálculo em R\$	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do Imposto em R\$	Anos-Calendário e Leis de Vigência
1. De 2.866,71 até 3.582,00	22,5	483,84	2009 (Lei nº 11.945, de 04/06/09)
2. De 2.995,71 até 3.743,19	22,5	505,62	2010 e janeiro a março de 2011 (Lei nº 11.945, de 04/06/09)
3. De 3.130,52 até 3.911,63	22,5	528,37	Abril a dezembro de 2011 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
4. De 3.271,39 até 4.087,65	22,5	552,15	2012 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
5. De 3.418,60 até 4.271,59	22,5	577,00	2013 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
6. De 3.572,44 até 4.463,81	22,5	602,96	A partir de 2014 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)

A faixa de alíquota de 7,5% inexistia antes de 2009.

Anexo V

Tabelas Progressivas Mensais do IRPF – 5^a faixa

Base de Cálculo em R\$	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do Imposto em R\$	Anos-Calendário e Leis de Vigência
1. Acima de 2.115,00	27,5	423,08	2002, 2003 e 2004 (Lei nº 10.451, de 10/05/02)
2. Acima de 2.647,08	27,5	529,59	2004 (PLS nº 152, 2004)
3. Acima de 2.326,00	27,5	465,35	2005 e janeiro de 2006 (Lei nº 11.119, de 25/05/05)
4. Acima de 2.512,08	27,5	502,58	Fevereiro a dezembro de 2006 (Lei nº 11.311 de 13/06/06)
5. Acima de 2.625,13	27,5	525,19	2007 (Lei nº 11.482, de 31/05/07)
6. Acima de 2.743,25	27,5	548,82	2008 (Lei nº 11.482, de 31/05/07)
7. Acima de 3.582,00	27,5	662,94	2009 (Lei nº 11.945, de 04/06/09)
8. Acima de 3.743,19	27,5	692,78	2010 e janeiro a março de 2011 (Lei nº 11.945, de 04/06/09)
9. Acima de 3.911,63	27,5	723,95	Abril a dezembro de 2011 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
10. Acima de 4.087,65	27,5	756,53	2012 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
11. Acima de 4.271,59	27,5	790,58	2013 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)
12. Acima de 4.463,81	27,5	826,15	A partir de 2014 (Lei nº 12.469, de 26/08/11)

Anexo VI

Tabela Progressiva Mensal do IRPF de 2012 e a Proposta, para 2004, pelo PLS nº 152, de 2004,(esta última entre parênteses)

Base de Cálculo em R\$	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do Imposto em R\$
1. Até 1.637,11 (até 1.323,99)	0	-
2. De 1.637,12 até 2.453,50 (inexistente)	7,5	122,78 (inexistente)
3. De 2.453,51 até 3.271,38 (de 1.324,00 até 2.647,98)	15	306,80 (198,59)
4. De 3.271,39 até 4.087,65 (inexistente)	22,5	552,15 (inexistente)
5. Acima de 4.087,65 (acima de 2.647,08)	27,5	756,53 (529,59)

Anexo VII

Deduções do IRPF Permitidas Pela Lei nº 9.250, de 1995

Descrição dos Dispositivos	Valor Vigente em 2004 (R\$)	VALORES REAJUSTADOS (R\$)										
		PLS 152/04	Lei nº 11.119/05	Lei nº 11.311/06	Lei nº 11.482/07				Lei nº 11.469/11			
					2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dedução mensal por dependente (art. 4º, III)	106,00	132,39	117,00	126,36	132,05	137,99	144,20	150,69	157,47	164,56	171,97	179,71
Dedução mensal correspondente à parcela isenta de proventos e pensões de maiores de 65 anos (art. 4º, VI)	1.058,00	1.323,99	1.164,00	1.257,12	1.313,69	1.372,81	1.434,59	1.499,15	1.566,61	1.637,11	1.710,78	1.787,77
Limite de dedução anual de despesas com educação (art. 8º, II, b)	1.998,00	2.500,87	2.198,00	2.373,84	2.480,66	2.592,29	2.708,94	2.830,84	2.958,23	3.091,35	3.230,46	3.375,83
Dedução anual com dependentes (art. 8º, II, c)	1.272,00	1.588,78	1.404,00	1.516,32	1.584,60	1.655,88	1.730,40	1.808,28	1.889,64	1.974,72	2.063,64	2.156,52
Limite do desconto simplificado (art. 10, com redação dada pelo art. 11 da Medida Provisória nº 2.189-49, de 23 de agosto de 2001)	9.400,00	11.768,80	10.340,00	11.167,20	11.669,72	12.194,86	12.743,63	13.317,09	13.916,36	14.542,60	15.197,02	15.880,89