

# **PARECER N° , DE 2017**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 517, de 2015, do Senador Donizeti Nogueira, que *altera a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para modificar as alíquotas e as faixas de tributação constantes na tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.*

Relatora: Senadora **VANESSA GRAZZIOTIN**

## **I – RELATÓRIO**

Chega a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 517, de 2015, de autoria do Senador DONIZETI NOGUEIRA, composto de dois artigos. O primeiro acrescenta inciso X ao art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para estabelecer, a partir do ano-calendário de 2016, nova Tabela Progressiva Mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), doravante designada “nova tabela”. A nova tabela substitui a fixada pelo inciso IX do art. 1º da Lei nº 11.482, de 2007, com a redação dada pela Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015, em vigor por prazo indeterminado.

Objetivamente, é fixada uma faixa de isenção até o valor mensal de R\$ 3.300,00, o que representaria o correspondente ao suprimento das necessidades de uma família de quatro membros. É proposta uma maior quantidade de faixas tributáveis, totalizando oito e variando a alíquota em cinco pontos percentuais cada uma. A amplitude entre o valor isento (R\$ 3.300,00) e o da faixa mais elevada (R\$ 49.500,00), sujeita à alíquota de 40%, é de 15 vezes.

SF/17772/29902-20  


O art. 2º determina a entrada em vigor da norma no primeiro dia do ano seguinte à data de sua publicação.

Traçando um breve histórico da legislação, a justificação informa que a Tabela Progressiva do IRPF comportava, até sua alteração pela Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, nove classes de renda e alíquotas variáveis de 10% a 45%. Após a edição da citada lei, passou a utilizar apenas três classes, inclusive a isenta, e duas alíquotas: 10% e 25%. Atualmente, as faixas de renda são cinco e as alíquotas, quatro: 7,5%, 15%, 22,5% e 27,5%. A proporção entre os valores da maior faixa e a menor – de isenção – chegou a atingir, em 1948, o patamar de 125. Ou seja, o contribuinte da alíquota mais elevada tinha base de cálculo igual a, pelo menos, 125 vezes o valor da isenção. Nas décadas de 1970 e 1980 do século passado, a proporção estava em torno de 20. Na década de 1990, com exceção dos anos de 1995 e 1996, e neste século, o índice da relação diminuiu bastante. Atualmente, é de 2,45, o que não atende à justiça fiscal em relação ao IRPF e acarreta a tributação de muitas pessoas que deveriam estar isentas. Além disso, a fixação inadequada da base mínima promove a entrada de pessoas com reduzida capacidade contributiva ou até mesmo sem capacidade contributiva em faixa tributável, comprometendo sua disponibilidade para custear os gastos necessários que devem suportar.

Esses fatos, continua o Autor, afrontam a Constituição Federal (CF), pois, de acordo com seu art. 145, § 1º, os impostos devem ter caráter pessoal e ser graduados segundo a capacidade econômica dos contribuintes. Ademais, segundo o art. 153, § 2º, I, o imposto de renda deve ser informado pelo critério da progressividade, de modo que quem paga mais, paga mais. Diante disso, o Autor conclui ser imprescindível a imediata correção da tabela para que o tributo seja cobrado daqueles que efetivamente possuem capacidade de pagamento, favorecendo, em especial, os trabalhadores de baixa renda.

O PLS nº 517, de 2015, foi distribuído a esta Comissão, para decisão em caráter terminativo. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.



SF/17772/29902-20

## II – ANÁLISE

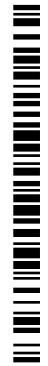
Compete a esta Comissão, nos termos dos arts. 91, inciso I, e 99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar sobre proposições relativas a tributos, finanças públicas e normas gerais de direito financeiro, dispensada a competência do Plenário.

A matéria objeto da proposição, qual seja, a alteração da tabela de incidência mensal do IRPF, versa sobre direito tributário e sua disciplina é condizente com a competência legislativa da União (arts. 24 e 153, inciso III, da CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF), não havendo impedimentos constitucionais formais nem materiais. Como estipulado no art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem, certamente, as referentes ao imposto de renda. Nesse ponto, não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da CF, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República.

O comando enunciado no § 6º do art. 150 da CF foi observado. Ele exige que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica que regule exclusivamente a matéria.

No tocante à juridicidade, a proposição afigura-se correta. O meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos é o adequado. A matéria nela tratada inova o ordenamento jurídico. O PLS também possui o atributo da generalidade, aplicando-se a todas as situações de fato que se insiram na hipótese legal, e se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados e ele está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF.



SF/17772/29902-20

Quanto à adequação orçamentária e financeira, a proposição em exame, como explica a justificação, altera a tabela de incidência mensal do IRPF. O Autor destaca que as modificações propostas não afetarão a arrecadação global da União, pois a redução do tributo devido promovida para as classes mais baixas será compensada com o aumento para as superiores. Apesar disso, uma leitura estrita das normas orçamentárias conduz à conclusão de que pode haver renúncia de receita pública, razão pela qual deve ser observado o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A referida lei complementar disciplina, entre outros assuntos, a concessão de incentivos fiscais, obviamente fundada na premissa de que os benefícios correspondentes podem implicar perda para o ente público, sendo, assim, necessários e pertinentes ao equilíbrio das contas públicas a definição e o estabelecimento de restrições, condições e exigências a serem cumpridas e observadas para a sua concessão.

De acordo com o referido art. 14 da LRF, a renúncia fiscal deverá estar acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois exercícios seguintes.

Além disso, para que se enquadre nos termos da LRF, deverá ser demonstrado que a renúncia de receita foi considerada na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), no momento das previsões de receita, sendo com ela compatível, e que não afetará as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Alternativamente, a LRF determina que a renúncia de receita seja compensada, indicando quais medidas serão adotadas nesse sentido. A compensação da renúncia compreende medidas de aumento de receita decorrente da elevação de alíquotas, de ampliação da base de cálculo e de majoração ou criação de tributo ou contribuição. Nesse caso, o ato de concessão que implique renúncia só entra em vigor quando estiver assegurada a compensação pelo aumento de receita.

Assim, as renúncias fiscais apenas poderão ocorrer se houver uma compensação do crédito renunciado, ou, então, se for demonstrado que



SF/17772/29902-20

as metas fiscais pretendidas serão alcançadas, ainda que ocorra a renúncia da receita.

A recente Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, reforça a importância das disposições da LRF e da LDO mencionadas acima, ao incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 113, que assim enuncia: *a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

Sobre o tema, também foi incluído o art. 114 no ADCT:

**Art. 114.** A tramitação de proposição elencada no *caput* do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

Nenhuma dessas condicionantes, contudo, é observada e cumprida no projeto. Obviamente, o Poder Executivo é o que dispõe de melhores condições para a apuração determinada pela LRF. Não há, entretanto, impedimentos legais a que o Legislativo requeira tais informações ao Executivo, ou que as forneça por meio de estudos próprios. Na ausência, fica caracterizada a injuridicidade da proposição. Sem dúvida, as condicionantes impostas pela LRF em seu art. 14 podem restringir a formulação de políticas públicas com impacto orçamentário-financeiro pelo Poder Legislativo.

Vale alertar que a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados editou a Súmula CFT nº 1, de 29 de outubro de 2008, exigindo, inclusive de proposições autorizativas, a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, *verbis*: *é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que conflite com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e deixe de apresentar estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como respectiva compensação.*

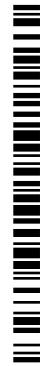
Assim, mesmo aprovadas no Senado Federal, proposições como o PLS nº 517, de 2015, seriam preliminarmente arquivadas na Câmara dos Deputados. Ao final da presente análise apresentaremos as estimativas de impacto orçamentário financeiro, conforme determinação legal.

Quanto ao conteúdo, o projeto é de salutar importância e merece nosso apoio. Como ressaltado pelo ilustre Autor, a medida propiciará maior justiça tributária, tratando de forma mais adequada contribuintes que se encontram em faixas diversas de rendimento, além de aumentar a distância entre a faixa isenta e a que sofre a maior tributação. A alteração, portanto, além de justa, amolda-se ao art. 145, § 1º, da CF, pois observa os princípios tributários da pessoalidade e da capacidade contributiva. Também torna o IRPF mais progressivo, o que atende ao art. 153, § 2º, I, da CF. Assim, quem paga mais, paga mais.

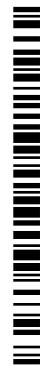
Para que seja mantida a neutralidade da nova tabela, ou seja, a manutenção da carga tributária ora discutida, é essencial que haja previsão de que os valores previstos sejam atualizados monetariamente. Dessa forma, rendendo nossas homenagens a outros parlamentares desta Casa que defendem essa medida, como a Senadora ANA AMÉLIA, autora do PLS nº 2, de 2014, estamos propondo a correção anual da tabela progressiva do IRPF a partir do ano-calendário de 2019 com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente ao segundo ano-calendário anterior. De forma complementar, é proposta a alteração das Leis nºs 7.713, de 1988, e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para prever atualização anual das deduções aplicáveis à base de cálculo do tributo.

Ainda no âmbito da discussão da tributação pelo imposto de renda, outro ponto relevante, conexo ao presente, refere-se à incidência do tributo sobre os lucros e dividendos distribuídos pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado.

Atualmente, a despeito da grave crise econômica e financeira pela qual passa o Brasil, essa renda não é tributada, o que é exceção, inclusive, às regras adotadas pela maioria dos países. Essa norma,



SF/17772/29902-20

 SF/17772/29902-20

introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, oriunda do Projeto de Lei nº 913, de 1995, de iniciativa do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, não pode mais prosperar. Ela afronta os princípios basilares da tributação consagrados pela Carta Magna, a saber: igualdade ou isonomia (arts. 5º, I e 150, II); a capacidade contributiva (art. 145, § 1º); a generalidade, a universalidade e a progressividade, próprios do IR (art. 153, § 2º, I).

Dessa forma, propomos emenda, na forma do substitutivo abaixo, que altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995, para submeter à tributação pelo imposto de renda os lucros e dividendos distribuídos pelas pessoas jurídicas. O tributo será calculado com base em alíquota de 15%, a título de antecipação, e os lucros e dividendos recebidos integrarão a base de cálculo do IRPF (Tabela Progressiva Anual) na Declaração de Ajuste Anual, no caso de beneficiário residente no País. No caso de beneficiário residente ou domiciliado no exterior, a alíquota será de 15%, salvo se ele for residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida ou ser beneficiário de regime fiscal privilegiado, nos termos dos arts. 24 e 24-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, caso em que a alíquota será de 25%.

A emenda tem redação similar à Emenda nº 59 oferecida por mim à Medida Provisória nº 692, de 22 de setembro de 2015, e é extremamente oportuna. Com efeito, caso não adotada, a majoração das alíquotas da nova tabela teria sua eficácia reduzida, pois recentes estudos de economistas do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), elaborados com base em dados das declarações de IRPF de 2014 e 2013 (anos-calendários 2013 e 2012) disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), revelam que os contribuintes muito ricos pagam proporcionalmente muito menos imposto que os contribuintes de classe média, graças, em grande parte, à isenção dos lucros e dividendos de que são os grandes beneficiários. Assim, de pouco adiantaria impor as elevadas alíquotas para os contribuintes do teto da pirâmide se as respectivas bases de cálculo continuassem esvaziadas. Não há dúvida de que a reintrodução da tributação sobre dividendos, nos moldes do que ocorria até 1995, no Brasil, e do que ocorre em quase todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a par de acabar com

uma odiosa discriminação, ajudará a reduzir as desigualdades de renda no País e contribuirá com o ajuste fiscal, sem prejudicar os investimentos das empresas. Afinal, apenas uma pequena fração da poupança das famílias mais ricas será afetada. A medida servirá, ainda, para compensar eventuais perdas de arrecadação proporcionadas pela adoção da nova tabela. Vale mencionar que essa discussão não é nova e nesta Casa tramitam proposições sobre o ponto, merecendo destaque o PLS nº 588, de 2015, do Senador LINDBERGH FARIAS.

Diante disso, e com o objetivo de sanar a falha aqui já mencionada, referentes ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras, solicitamos à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF) o cálculo da estimativa do impacto orçamentário e financeiro ocasionado pelo substitutivo, que ora apresentamos, para os próximos exercícios, referentes as alterações das Leis nº's 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para modificar as alíquotas e as faixas de tributação constantes na tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, com previsão de atualização anual dos valores das faixas e das deduções aplicáveis à base de cálculo do tributo será para os próximos exercícios de, R\$ 250,92 bilhões para o ano de 2018, R\$ 249,96 bilhões para o ano de 2019 e R\$ 270,99 bilhões para o ano de 2020.

Em relação a alteração da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para prever a incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte sobre os lucros e dividendos, incluindo no substitutivo aqui apresentado, o impacto nas contas públicas segundo estimativas da Conorf, para os próximos exercícios será de, R\$ 61,35 bilhões para o ano de 2018, R\$ 66,20 bilhões para o ano de 2019 e R\$ 71,53 bilhões para o ano de 2020.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 517, de 2015, na forma do seguinte substitutivo:



**EMENDA N° - CAE (SUBSTITUTIVO)**

**PROJETO DE LEI DO SENADO N° 517, DE 2015**

SF/17772/29902-20

Altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para modificar as alíquotas e as faixas de tributação constantes na tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e prever atualização anual dos valores das faixas e das deduções aplicáveis à base de cálculo do tributo, e a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para prever a incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte sobre os lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º .....

.....

X - a partir do ano-calendário de 2018:

Tabela Progressiva Mensal

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do IR (R\$)
Até 3.300,00	-	-
De 3.300,01 a 4.000,00	5	165,00

SF/17772/29902-20  
|||||

De 4.000,01 a 6.500,00	10	365,00
De 6.500,01 a 9.000,00	15	690,00
De 9.000,01 a 13.000,00	20	1.140,00
De 13.000,01 a 18.000,00	25	1.790,00
De 18.000,01 a 25.000,00	30	2.690,00
De 25.000,01 a 49.500,00	35	3.940,00
Acima de 49.500,00	40	6.415,00

§ 1º .....

§ 2º Os valores dispostos na tabela progressiva mensal constante do inciso X do *caput* deste artigo serão corrigidos anualmente, a partir do ano-calendário de 2019, inclusive, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acumulada no segundo ano-calendário anterior.” (NR)

**Art. 2º** O art. 6º da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

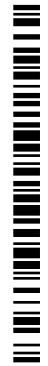
“Art. 6º .....

.....  
§ 1º .....

§ 2º O valor enunciado na alínea “i” do inciso XV do *caput* deste artigo será corrigido anualmente, a partir do ano-calendário de 2019, inclusive, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acumulada no segundo ano-calendário anterior.” (NR)

**Art. 3º** A Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 10-A:

“Art. 10-A. Os valores enunciados na alínea “i” do inciso III e na alínea “i” do inciso VI do art. 4º, no item 10 da alínea “b” e no



SF/17772/29902-20

item 9 da alínea “c” do inciso II do art. 8º e no inciso IX do art. 10 desta Lei serão corrigidos anualmente, a partir do ano-calendário de 2019, inclusive, com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acumulada no segundo ano-calendário anterior.”

**Art. 4º** O art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. Os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 2018, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado estarão sujeitos à incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), calculado à alíquota de 15% (quinze por cento).

§ 1º O imposto descontado na forma do *caput* será:

I – considerado como antecipação e integrará a base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) na Declaração de Ajuste Anual do ano-calendário do recebimento, no caso de beneficiário pessoa física residente no País;

II – considerado como antecipação compensável com o Imposto sobre a Renda que a pessoa jurídica beneficiária, tributada como base no lucro real, tiver de recolher em razão de distribuição de lucros ou dividendos;

III – definitivo, nos demais casos.

§ 2º No caso de o beneficiário ser residente ou domiciliado no exterior, os lucros ou dividendos a que se refere o *caput* estarão sujeitos à incidência do IRRF calculado à alíquota prevista na alínea “a” do art. 97 do Decreto-Lei nº 5.844, de 23 de setembro de 1943.

§ 3º No caso de o beneficiário ser residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida ou ser beneficiário de regime fiscal privilegiado, nos termos dos arts. 24 e 24-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, os lucros ou dividendos a que se refere o *caput* estarão sujeitos à incidência do IRRF calculado à alíquota prevista no art. 8º da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999.

§ 4º No caso de quotas ou ações distribuídas em decorrência de aumento de capital por incorporação de lucros apurados ou de reservas constituídas com esses lucros, o custo de aquisição será



SF/17772/29902-20

igual à parcela do lucro ou reserva capitalizado, que corresponder ao sócio ou acionista.

§ 5º Não são dedutíveis na apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) os lucros ou dividendos pagos ou creditados a beneficiários de qualquer espécie de ação prevista na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, ainda que classificados como despesa financeira na escrituração comercial.” (NR)

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor no primeiro dia do ano seguinte à data da sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora