

Minuta

PARECER N° , DE 2021

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.952, de 2019, do Senador Eduardo Braga, que *altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, e 9.249, de 26 de dezembro de 1995, e revoga dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, da Lei nº 9.249, de 1995, e da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, para alterar a tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física; estabelecer a incidência do Imposto sobre a Renda sobre lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas, incluídas as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional; extinguir a dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio; reduzir a alíquota do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica; e afastar a isenção do Imposto sobre a Renda incidente sobre ativos financeiros.*

Relator: Senador **JEAN PAUL PRATES**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.952, de 2019, do Senador Eduardo Braga, como bem define a sua ementa, tem por objetivo *alterar a tabela progressiva do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física; estabelecer a incidência do Imposto sobre a Renda sobre lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas, incluídas as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional; extinguir a dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio; reduzir a alíquota do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica; e afastar a isenção do Imposto sobre a Renda incidente sobre ativos financeiros.*

A proposição é disposta em quatro artigos, conforme descrevemos a seguir.



SF/21120.90596-08

O art. 1º, por meio de alteração no art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, prevê que, a partir do ano-calendário de 2020, o Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) terá alíquota única de 27,5%, incidente sobre rendimentos maiores do que R\$ 4.990,00. Rendimentos iguais ou inferiores a essa quantia estarão isentos.

O art. 2º do projeto altera os arts. 3º e 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. A modificação do art. 3º dessa Lei reduz em 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) a alíquota do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), que assim passará a ser de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento). Além disso, no § 1º do mesmo artigo, é reduzida a alíquota do adicional do imposto incidente sobre a parcela do lucro real, presumido ou arbitrado, que exceder o valor resultante da multiplicação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) pelo número de meses do respectivo período de apuração, para 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento). No caso, há também redução de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) sobre a alíquota atualmente aplicável.

A alteração feita pelo art. 2º do PL ao art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995, acaba com a isenção do Imposto sobre a Renda (IR), atualmente existente, relativa à distribuição de lucros e dividendos pela pessoa jurídica a titular, sócio ou acionista, seja ele pessoa física ou jurídica.

Caso aprovado o projeto, os lucros ou dividendos distribuídos com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 2020 pagos, creditados, remetidos, empregados ou entregues pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, a pessoas jurídicas ou físicas, domiciliadas no País ou no exterior, e também pelas pessoas jurídicas optantes pelo Simples Nacional a pessoas físicas estarão sujeitos à incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) à alíquota de 15% (quinze por cento).

De acordo com o § 2º da nova redação proposta para o mencionado art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995, o imposto descontado será considerado como antecipação do imposto devido na declaração de ajuste anual do beneficiário pessoa física, ou então definitivo, a critério do beneficiário.

Para o beneficiário pessoa jurídica tributada com base no lucro real, o valor descontado será considerado como antecipação compensável com o imposto sobre a renda que tiver de recolher relativo à distribuição de lucros e dividendos. Nos demais casos, a tributação será definitiva.



No caso de o beneficiário ser residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida ou ser também beneficiário de regime fiscal privilegiado (arts. 24 e 24-A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996), a alíquota aplicável sobre o valor distribuído será de 25%, conforme o art. 8º da Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999.

Caso a distribuição de lucros se dê sob a forma de quotas ou ações distribuídas em decorrência de aumento de capital por incorporação de lucros apurados ou de reservas constituídas com esses lucros, segundo determina o novo § 4º do art. 10 da Lei nº 9.249, de 1995 (atual § 1º do dispositivo), o custo de aquisição será igual à parcela de lucro ou reserva capitalizado, que corresponder ao sócio ou acionista.

Finalmente, o § 5º do artigo alterado (atual § 3º do dispositivo) veda a dedução, na apuração do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL), dos lucros ou dividendos pagos ou creditados a beneficiários de qualquer espécie de ação prevista no art. 15 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, ainda que classificados como despesa financeira na escrituração comercial.

A cláusula de vigência, expressa no art. 3º, prevê que as medidas entram em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos no primeiro dia do exercício subsequente ao da publicação.

Já o art. 4º, não menos importante, é a cláusula de revogação. O dispositivo prevê a revogação do art. 9º da Lei nº 9.249, de 1995, que trata dos juros sobre capital próprio; do 3º da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, que elenca diversas isenções do IR em relação a ativos financeiros, como, por exemplo, as existentes sobre a remuneração produzida por letras hipotecárias, certificados de recebíveis imobiliários e letras de crédito imobiliário; e o art. 14 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o benefício tributário relativo à distribuição de lucros no Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).

O parágrafo único do art. 4º explica que, para fins da aplicação da revogação do art. 3º da Lei nº 11.033, de 2004, *os aportes em fundos de investimento imobiliário, as vendas de ações realizadas e os títulos e letras de crédito emitidos antes da data de publicação da nova Lei em que se transformar o projeto continuam regidos pela legislação vigente no momento em que as respectivas operações foram efetuadas.*



Para justificar as alterações no regime do IRPF, o Autor vale-se de publicação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que informa sobre a tendência atual dos países que integram o grupo e de outras economias parceiras no sentido de cortes no imposto sobre os rendimentos de pessoas físicas, com o intuito de aliviar o peso para as pessoas de rendimentos baixos e médios e de aumento da carga tributária incidente sobre rendimentos de capitais. Argumenta, ainda, que há necessidade de atualização da tabela progressiva do IRPF, em função da *enorme defasagem da tabela progressiva em vigor frente à inflação*.

Segundo o Autor, o projeto promoverá justiça fiscal com a criação de alíquota única do IRPF e o aumento substancial da faixa de isenção, pela expectativa de que cerca de 12,3 milhões de contribuintes, que atualmente são tributados, passem à condição de isentos.

A isenção do IR sobre a distribuição de lucros e dividendos que se propõe encerrar é tida pelo Autor como *benefício injustificável à parcela mais rica da população, e que não encontra paralelo na maioria dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento*.

Continuando sua explanação, a justificação aduz que a redução da tributação sobre as empresas proposta está em consonância com as tendências mundiais informadas por estudos da OCDE, *na linha de incentivar o crescimento econômico por meio de estímulos à produção e à criação de empregos*. Com a redução das alíquotas do IRPJ, não mais se justificaria o benefício fiscal concedido para a empresa no pagamento de juros sobre o capital próprio a sócios e acionistas, razão pela qual propõe a sua extinção.

Por último, explica que, *diante do panorama fiscal e tributário atual, essas isenções, que foram concedidas para estimular os investidores a optarem por referidos ativos financeiros, não mais se justificam*.

A matéria, encaminhada unicamente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) em decisão terminativa.

Foram apresentadas duas emendas ao projeto no prazo regimental.



II – ANÁLISE

A análise da matéria por esta Comissão em caráter terminativo tem suporte no Regimento Interno do Senado Federal, na interpretação combinada dos seus arts. 90, I, e 99, IV. Assim, a CAE é competente para opinar, dispensada a apreciação em Plenário, sobre projetos de autoria de Senador que versem sobre tributos.

A iniciativa parlamentar para a propositura tem respaldo nos arts. 24, I; 48, I; 61, *caput*; e 153, III, todos da Constituição Federal (CF). Segundo esses dispositivos, os membros do Poder Legislativo federal são competentes para propor projeto de lei que não seja de iniciativa exclusiva do chefe dos outros poderes e que trate de tributo de competência da União, como é o caso do Imposto sobre a Renda.

A exigência de lei específica para tratar de redução de alíquota de tributo feita pelo § 6º do art. 150 da CF foi igualmente atendida.

Em relação à juridicidade, o PL em análise atende a todos os requisitos de validade, entre eles os da inovação, generalidade e eficácia. Além disso, utiliza-se do instrumento normativo adequado (projeto de lei) e está em conformidade com os princípios orientadores do ordenamento jurídico.

A propósito, poderia ser objeto de questionamento a revogação, por lei ordinária, de dispositivo da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Entretanto, é importante consignar que o conteúdo do referido dispositivo, embora inserido em lei complementar, é materialmente de lei ordinária, o que justificaria a possibilidade de sua revogação pela nova lei em que se transformar o projeto. Ainda assim, como se verá adiante, a alteração foi retirada do texto via emenda.

Quanto à técnica legislativa, o projeto respeita integralmente os comandos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No mérito, entendemos como muito bem articulados e coerentes os argumentos expendidos na justificação ao projeto. A redução da tributação sobre as empresas, de forma a livrá-las das amarras da tributação exagerada hoje existente é, sem dúvida nenhuma, o melhor caminho para fomentar o desenvolvimento econômico e o mercado de trabalho, o que se confirma pelas tendências mundiais de redução desses encargos citadas pelo Autor, com base em estudos da OCDE.



Ressalvamos, entretanto, que a alíquota única proposta ofenderia o princípio da progressividade, ínsito ao Imposto sobre a Renda, por força do inciso I do § 2º do art. 153 da Constituição Federal. Além disso, a preocupante situação fiscal do País não recomenda, em um primeiro momento, que a elevação da faixa de isenção se dê na ordem proposta. Para corrigir e conciliar esses problemas, propomos emenda para criar novas faixas de tributação, com alíquotas progressivas e carga bem mais gravosa sobre rendimentos mais elevados, bem como para elevar em cerca de 43% a faixa de isenção em relação à atualmente existente. Essa correção da tabela do IRPF, com a significativa elevação da faixa de isenção proposta dará fôlego substancial ao consumo.

Quanto à redução total de cinco pontos percentuais nas alíquotas do IRPJ e do adicional, ela está em consonância com a política econômica ora em curso e contribuirá efetivamente para alavancar a criação de empregos e a produção. A redução, como bem defende o Autor, justifica a revogação, feita pelo art. 4º do PL, do art. 9º da Lei nº 9.249, de 1995, que concede à empresa a dedutibilidade, na apuração do lucro real, dos juros sobre o capital próprio pagos ou creditados a seu titular, sócios ou acionistas.

Adicionalmente, como forma de compensação para a renúncia de arrecadação advinda das medidas citadas, o PL suprime a injusta isenção que hoje protege os lucros e dividendos em favor dos mais abastados, frontalmente contrária aos princípios constitucionais da isonomia e da capacidade contributiva.

Aliás, é preciso destacar que, diferentemente de outras propostas existentes, o PL nº 1.952, de 2019, é completo na tarefa de supressão das iniquidades de que trata, pois a revogação da isenção atinge praticamente todas as formas de rendimentos. No caso dos ativos financeiros, o projeto toma o cuidado de preservar as regras de tributação vigentes quando de sua constituição.

Em relação à revogação do art. 14 da Lei Complementar nº 123, de 2006, as medidas contidas no projeto preservariam os microempresários, uma vez que preveem o ajuste da tributação na fonte da pessoa física destinatária de lucros e rendimentos por ocasião da declaração anual de ajuste, quando os ingressos provenientes de lucro empresarial serão incluídos entre os rendimentos anuais tributáveis do contribuinte. Dessa forma, caso os lucros do empresário fossem de pequena monta e, somados aos outros rendimentos, não atingissem o limite de isenção, esse contribuinte



faria jus à restituição integral de valores que tenham sido antecipados sob a forma de IRRF.

Entretanto, pondo fim à questão, por entender coerentes as medidas e os argumentos presentes na Emenda CAE nº 1, da Senadora Katia Abreu, que acatamos, acabamos por excluir da tributação da distribuição dos lucros e dividendos os optantes do Simples Nacional. Isso porque as micro e pequenas empresas estão, de fato, constitucionalmente resguardadas por regime diferenciado de tributação e são responsáveis por quase 60% dos empregos.

Além disso, também concordamos com a outra medida proposta pela citada Emenda CAE nº 1. Ela isenta do IR a distribuição de lucros e dividendos a empresa de um mesmo grupo econômico cuja empresa controladora não distribua lucros e dividendos no mesmo exercício fiscal, quando destinados a investimentos na expansão dos negócios. Esses investimentos deverão ser declarados à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e realizados até o fim do exercício seguinte.

O mesmo não se diga da Emenda CAE nº 2, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que prevê a não incidência de Imposto sobre a Renda sobre os lucros ou dividendos calculados com base nos resultados apurados a partir do mês de janeiro de 2020, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas constituídas sob a forma de sociedades uniprofissionais. Entendemos que não é caso de se excepcionar a regra geral, por isso a emenda foi rejeitada.

Quanto ao impacto sobre a arrecadação, pelo entendimento de parte da doutrina, o PL não se classificaria como renúncia de receita, uma vez que contempla modificações de regras gerais de tributação (alíquotas e condições de isenção), o que não representaria o tratamento diferenciado que caracteriza essa figura nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda assim, ante as divergências entre as estimativas feitas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e a Consultoria de Orçamentos, Finanças e Controle do Senado (CONORF), dois órgãos legalmente habilitados a calculá-las, preferimos prestigiar os números apresentados pelos técnicos da Casa em relação ao projeto original. Segundo eles, *a estimativa contempla um potencial acréscimo significativo na arrecadação decorrente da implementação das medidas contidas no projeto. Para os anos de 2019, 2020 e 2021, respectivamente, o aumento líquido na arrecadação do IR seria de R\$ 58,9, R\$ 62,8 e R\$ 66,6 bilhões a valores*



nominais. Isso tudo sem considerar que as medidas representam forte estímulo à atividade econômica, o que, no médio e longo prazo, incrementará significativamente a arrecadação geral de tributos.

Por fim, para dirimir qualquer dúvida quanto ao impacto positivo do projeto sobre a arrecadação e para corrigir outra grave injustiça, propomos emenda para impedir que os pagamentos de valores relativos a *royalties* e bônus de assinatura das atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural feitos pelos contratados sob o regime de partilha de produção, de que trata a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, sejam dedutíveis para fins de IRPJ e de CSLL, nos moldes do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 531, de 2018. A medida é justa e faz-se necessária para que a produção sob o regime de partilha não represente o empobrecimento de muitos Estados e Municípios, principalmente os das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Isso porque a utilização dos valores referidos como dedução diminui a arrecadação de IRPJ e, por consequência, a receita dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM).

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 1.952, de 2019. No mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.952, de 2019, com as emendas seguintes, e da Emenda nº 1 – CAE, e pela rejeição da Emenda nº 2 – CAE.

EMENDA Nº - CAE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 1.952, de 2019, a seguinte redação:

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.....

.....

IX – a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015 até o mês de dezembro do ano-calendário de 2021;

.....

X – a partir do ano-calendário de 2022:



Tabela Progressiva Mensal

| Base de Cálculo (R\$) | Alíquota (%) | Parcela a deduzir do IR (R\$) |
|----------------------------|--------------|-------------------------------|
| Até 2.737,14 | - | - |
| De 2.737,15 até 4.063,55 | 7,5 | 205,28 |
| De 4.063,56 até 5.392,46 | 15 | 510,21 |
| De 5.392,47 até 6.705,88 | 22,5 | 914,49 |
| De 6.705,89 até 20.000,00 | 27,5 | 1.316,26 |
| De 20.000,01 até 35.000,00 | 30 | 1.816,26 |
| De 35.000,01 até 40.000,00 | 32,5 | 2.691,26 |
| De 40.000,01 até 45.000,00 | 35 | 3.691,26 |
| Acima de 45.000,01 | 37,5 | 4.816,26 |

.....” (NR)



SF/21120.90596-08

EMENDA N° - CAE

Dê-se ao art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, alterado pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 1952, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 2º**.....

.....

‘**Art. 10.** Os lucros ou dividendos distribuídos com base nos resultados, pagos, creditados, remetidos, empregados ou entregues pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, a pessoas jurídicas ou físicas, domiciliadas no País ou no exterior, estão sujeitos à incidência do Imposto de Renda na fonte à alíquota de 15% (quinze por cento), ressalvado o disposto nos §§ 3º e 6º deste artigo.

.....

§ 6º A distribuição de lucros e dividendos a empresa de um mesmo grupo econômico cuja empresa controladora não distribua lucros e dividendos no mesmo exercício fiscal, quando destinados a investimentos na expansão dos negócios, deverá ser declarada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, hipótese em que ficará isenta da tributação a que se refere o *caput* deste artigo.

§ 7º A isenção de que trata o § 6º ficará condicionada a que o investimento seja realizado e declarado à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil até o fim do exercício seguinte, sob pena de pagamento do tributo dispensado, atualizado, na forma da lei, e do pagamento de multa e juros moratórios previstos na legislação em vigor para a hipótese de fraude ou falta de pagamento do imposto devido.”

EMENDA Nº - CAE

Insira-se o seguinte art. 3º no Projeto de Lei nº 1.952, de 2019, renumerando-se o atual art. 3º e os seguintes:

Art. 3º O art. 1º da Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**.....

.....

§ 7º Para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de que trata o *caput* deste artigo, não poderão ser deduzidos os pagamentos de royalties e bônus de assinatura feitos pelos contratados sob o regime de partilha de produção, de que trata a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

