



Nota CETAD/COEST nº 123, de 08 de julho de 2021.

Interessado: Gabinete do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil.

Assunto: Imposto de Renda - Reforma Tributária.

Esta Nota Técnica de tem por objetivo detalhar as estimativas de impacto na arrecadação decorrente do Projeto de Lei nº 2.337, de 2021, que altera a legislação do imposto sobre a renda da pessoa jurídica e da pessoa física e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, conforme solicitação do Gabinete do Senhor Secretário Especial da Receita Federal do Brasil encaminhada a este Centro de Estudos via mensagem eletrônica e demais orientações recebidas posteriormente.

2. O Projeto de Lei em questão está inserido entre as diversas propostas de mudança legislativa no âmbito das discussões acerca da reforma tributária. Em especial, contém as alterações na sistemática de tributação da renda das pessoas físicas e das pessoas jurídicas, bem como no imposto de renda sobre aplicações financeiras.

I - TRIBUTAÇÃO DOS DIVIDENDOS E JCP

3. O PL em análise estabelece tributação pelo imposto de renda, a partir de 2022, sobre a distribuição de lucros e dividendos e elimina a dedutibilidade do Juros sobre o Capital Próprio (JCP).

4. O sistema tributário nacional apresenta grande lacuna na tributação da renda proveniente do capital, pois atualmente não há carga tributária incidente sobre a distribuição de lucros e dividendos. Nesse sentido, a proposta representa um grande avanço quanto a equidade e progressividade, pois estabelece o pagamento de tributo sobre essa larga base econômica, principalmente quando se considera que essa fonte de recursos está fortemente concentrada nos extratos superiores de renda. Aproximadamente 70% do volume de lucros e dividendos foi declarado por contribuintes que estão entre os 1% de maior renda dentre os declarantes ¹.

¹ Ver tabela BR111, constante do Estudo Distribuição da Renda por Centis, publicado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/distribuicao-da-renda-por-centis/distribuicao-da-renda-por-centis-capa>.

5. A proposta em análise apresenta sistemáticas distintas para a tributação dos lucros e dividendos de acordo com o tipo de pessoa que os recebe, se física ou jurídica, seu porte, e da localização do seu domicílio fiscal, se residente no país ou estrangeiro.

I.I - Fontes de Informação e Considerações Gerais

6. A metodologia de cálculo empregada para estimar o impacto da tributação dos dividendos e JCP utilizou a base de dados formada pelas informações constantes das Declarações de Imposto de Renda das Pessoas Físicas, pelas informações declaradas pelas empresas na Escrituração Contábil Fiscal (ECF) e na Declaração de Imposto de Renda Retido na Fonte (DIRF) e nos dados de arrecadação do imposto de renda dos códigos DARF referentes à retenção na fonte do JCP.

I.II - Redução na Distribuição dos Dividendos

7. Foi adotado como premissa que a tributação dos dividendos provocará alteração no comportamento dos contribuintes, no sentido de reduzir o volume atualmente distribuído. É necessário ressaltar que não há como prever qual será a magnitude exata dessa alteração de comportamento, e por conseguinte não é possível precisar qual será o efeito sobre os ganhos de arrecadação previstos.

8. Não obstante, é certo que tal alteração se dá no sentido de o contribuinte tentar reduzir ao máximo o aumento da sua carga tributária, enquanto observa suas necessidades de distribuição. Para refletir essa mudança de comportamento, foram adotadas hipóteses de redução de distribuição de dividendos de acordo com o tamanho da empresa pagadora. Empresas pequenas reduzirão muito a distribuição, enquanto nas empresas grandes a redução será menor.

9. Uma empresa pequena costuma apresentar quadro societário enxuto, sendo o sócio majoritário quem decide sobre a distribuição dos dividendos e também o maior beneficiário desses recursos. Além disso, empresas pequenas apresentam menor probabilidade de serem selecionadas para sofrer uma auditoria fiscal. Tais características possibilitam que a alteração no comportamento desse tipo de contribuinte, no sentido de reduzir a distribuição de dividendos, seja muito relevante.

10. Por outro lado, uma empresa grande possui uma grande quantidade de acionistas, com regras específicas quanto a remuneração mínima dos sócios preestabelecidas em estatuto. Empresas de capital aberto são supervisionadas pela Comissão de Valores Mobiliários, são avaliadas pelo mercado pelo seu grau de transparência, são acompanhadas de perto pela administração tributária e apresentam maior probabilidade de serem selecionadas para uma auditoria fiscal. Essas características limitam de forma significativa a possibilidade de redução na distribuição de dividendos.

I.III - Considerações Início de Vigência

11. Além disso, é necessário analisar mais detidamente a dinâmica de arrecadação proveniente da tributação dos dividendos em seu primeiro ano de vigência, considerando as limitações das fontes de informação disponíveis para realizar as estimativas e as formas de tributação propostas.

12. A proposta analisada prevê a incidência de tributação sobre os dividendos distribuídos a partir de 01 de janeiro de 2022, independente do período no qual os resultados que deram origem a essa distribuição foram apurados.

13. Sobre esse aspecto, é relevante considerar que o anúncio antecipado de um aumento de tributação futura também causa alteração no comportamento do contribuinte. Nesse caso, o contribuinte tem forte incentivo para realizar, ainda em 2021, a distribuição de dividendos provenientes de lucros apurados antes de 2022. Dessa maneira, ele deixa de pagar o tributo que incidirá se ele distribuir esses lucros acumulados em 2022, reduzindo sua carga tributária.

14. Cabe salientar que, a partir das fontes de informação disponíveis, citadas no item 6 acima, foi montada uma base de dados sobre o fluxo de dividendos que é normalmente distribuído no período de um ano. Porém, a partir desses dados, não é possível identificar em que ano os lucros que deram origem aos dividendos distribuídos foram auferidos.

15. Para suprir essa lacuna na base de dados, selecionou-se uma amostra das empresas de grande porte, de capital aberto e listadas em bolsa, que apresentaram os maiores volumes de distribuição de dividendos no ano de 2020. Procedeu-se a análise da política de remuneração dos acionistas dessas empresas, com a identificação da periodicidade da distribuição de dividendos e da parcela dos dividendos declarados em um determinado ano que foram pagos dentro do mesmo ano.

16. Com base nesta análise, aplicou-se uma proporção sobre o fluxo de dividendos normalmente distribuído no período de um ano, constante da base de dados utilizada para realizar as estimativas de arrecadação, como forma de representar a parcela do dividendo distribuído que foi proveniente de lucros apurados no mesmo ano.

17. Logo, a parcela restante representa o dividendo distribuído proveniente de lucros apurados em anos anteriores. E é sobre essa parcela que se deve avaliar os efeitos da alteração no comportamento do contribuinte em decorrência do anúncio antecipado do aumento de tributação.

18. Não é possível estimar a magnitude exata dessa alteração no comportamento do contribuinte. Mesmo assim, tendo em vista a natureza absolutamente legal dessa conduta e que os contribuintes apresentam comportamento racional, é de se esperar que, no limite, todo o contribuinte

que tiver disponibilidade financeira e/ou capacidade de se financiar com terceiros irá efetuar a distribuição do lucro acumulado passível de ser distribuído como dividendo ainda em 2021.

19. Deve-se ressaltar que, as grandes empresas, que são as maiores pagadoras de dividendos, não apresentam restrições significativas de crédito. Ou seja, mesmo que a grande empresa não tenha disponibilidade de caixa para fazer a distribuição em 2021, ela tem capacidade de se financiar com terceiros para suportar essa distribuição. Racionalmente, vale a pena para esses contribuintes, pois a economia tributária mais que compensa os juros cobrados em operações de crédito dessa natureza.

20. Diante dessa análise, aplicou-se um percentual sobre o fluxo de dividendos normalmente distribuído no período de um ano como forma de representar os casos em que não será possível realizar a antecipação da distribuição dos dividendos, gerando então arrecadação em 2022 de lucros apurados em períodos anteriores.

I.IV - Considerações Sobre Incertezas e o Princípio da Prudência

21. As situações descritas nas seções anteriores, de limitação das informações disponíveis em nossas bases de dados e/ou impossibilidade de se prever com exatidão as alterações no comportamento futuro do contribuinte, representam fatores que agregam incerteza nas estimativas.

22. Considerando que tais estimativas tem por objetivo subsidiar a tomada de decisão no âmbito da política tributária, e que estas decisões impactarão diretamente o atingimento das metas de resultado fiscal previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, é imperativo a aplicação do princípio da prudência.

23. Além das análises e critérios que basearam o emprego de todos os parâmetros, hipóteses e premissas utilizados nas situações de incerteza, o princípio da prudência sempre foi considerado.

I.V - Dividendos e JCP Distribuídos a Pessoas Físicas Residentes

24. Com relação aos dividendos e JCP distribuídos para pessoas físicas residentes no país, o Projeto de Lei estabelece, a partir de 01 de janeiro de 2022, três sistemáticas de cobrança diferenciadas conforme a natureza do recurso e a fonte pagadora:

- (i) Imposto de renda retido na fonte, a uma alíquota de 20%, com limite de isenção de R\$ 20 mil ao mês, quando os dividendos forem pagos por micro ou pequenas empresas;
- (ii) Imposto de renda retido na fonte, a uma alíquota de 20%, como tributação definitiva para os dividendos pagos pelas demais empresas;
- (iii) Imposto de renda retido na fonte, a uma alíquota de 15%, como tributação definitiva para JCP pago por qualquer tipo de empresa.

25. É necessário destacar que, a proposta de tributação da distribuição de resultados prevê a incidência de alíquotas distintas de acordo com as suas diversas formas. A análise de impacto realizada não contemplou os possíveis efeitos indutores decorrentes da possibilidade de arbitragem entre as formas de remuneração dos sócios, isto é, a distribuição em forma de JCP (tributado a 15%) ou em forma de dividendos (tributado a 20%).

26. As estimativas de impacto na arrecadação decorrente da tributação proposta descrita acima encontram-se discriminadas na Tabela I abaixo.

TABELA I
TRIBUTAÇÃO DIVIDENDOS E JCP
RECEBIDO POR PESSOA FÍSICA RESIDENTE NO PAÍS
ESTIMATIVA DE GANHO DE ARRECADAÇÃO
R\$ MILHÕES

2022	2023	2024
10.637,92	32.202,51	34.073,47

27. A metodologia de cálculo utilizada para estimar os impactos na arrecadação decorrente da tributação dos dividendos e JCP distribuídos para pessoas físicas residentes no país partiu da base de informações mencionadas no item 6 desta Nota. Essa base discrimina cada pagamento realizado, identificando a natureza do recurso (dividendos ou JCP), a pessoa física que recebeu e a pessoa jurídica que efetuou o pagamento.

28. Empregou-se o método de micro simulação para estimar o impacto das sistemáticas de tributação propostas. Este método consistiu em simular o imposto devido com base nas novas regras de tributação propostas e comparar com o imposto devido com base no sistema tributário atual, contribuinte a contribuinte. O imposto devido proposto foi simulado por meio de algoritmos que reproduzem o modelo de tributação proposto para cada sistemática exposta anteriormente. O somatório da diferença entre o imposto devido proposto e o imposto devido atual corresponde ao impacto da medida.

I.VI - Dividendos e JCP Distribuídos a Residentes no Exterior

29. Com relação aos dividendos enviados ao exterior, tanto para pessoas físicas como jurídicas, o modelo de tributação proposto foi a cobrança definitiva e exclusiva na fonte, a uma alíquota de 20%. Para o JCP foi mantida a cobrança do imposto de renda na fonte a uma alíquota de 15%.

30. Nesse caso, valem as mesmas considerações apresentadas no item 25 acima.

31. A Tabela II apresenta as estimativas de impacto na arrecadação decorrente da tributação dos dividendos e JCP remetidos ao exterior.

TABELA II
TRIBUTAÇÃO DIVIDENDOS E JCP
REMETIDOS AO EXTERIOR
ESTIMATIVA DE GANHO DE ARRECADAÇÃO
R\$ MILHÕES

2022	2023	2024
3.617,45	10.950,55	11.586,77

32. A metodologia de cálculo utilizada para estimar o impacto da tributação dos dividendos enviados ao exterior empregou o método de simulação agregada. A partir de informações declaradas pelas empresas em campos específicos da Escrituração Contábil Fiscal e da arrecadação sobre JCP enviado ao exterior, identificou-se o volume de dividendos e JCP pagos a beneficiários localizados no exterior. Sobre esse volume aplicou-se as alíquotas propostas e chegou-se ao impacto da medida.

I.VII - Dividendos distribuídos a Pessoas Jurídicas

33. Quanto aos dividendos distribuídos para pessoas jurídicas, a proposta analisada estabelece um tratamento neutro, em que a tributação suportada quando do recebimento dos dividendos pode ser abatida do imposto devido sobre o dividendo distribuído. Portanto, não há carga tributária sobre os dividendos distribuídos para pessoas jurídicas, o que dispensa avaliação de impacto fiscal.

I.VIII - Fim da Dedutibilidade do JCP

34. A medida analisada propõe o fim da dedutibilidade da base de cálculo do IRPJ e da CSLL dos pagamentos realizados a título de Juros sobre o Capital Próprio, o que acarreta um aumento na base

de cálculo do IRPJ/CSLL. A estimativa de impacto decorrente dessa proposta está discriminada na Tabela III a seguir.

TABELA III
FIM DEDUTIBILIDADE DO JCP
EFEITO NA BASE DE CÁLCULO IRPJ/CSLL
ESTIMATIVA DE GANHO DE ARRECADAÇÃO
R\$ MILHÕES

2022	2023	2024
5.168,29	14.530,80	15.375,04

35. A estimativa desse impacto foi realizada pelo método de simulação agregada, onde, a partir dos valores arrecadados a título de imposto de renda retido na fonte sobre o pagamento de JCP e de informações declaradas pelas fontes pagadoras, identificou-se o volume de JCP pago para pessoas físicas no país e pagos para o exterior (pagamento entre pessoas jurídicas é neutro), e sobre esse valor aplicou-se as alíquotas de IRPJ e CSLL para se chegar à estimativa de ganho de arrecadação.

36. Cabe salientar que estas estimativas consideraram a proposta de redução da alíquota básica do IRPJ, de 15% para 12,5% no ano de 2022 e para 10% a partir do ano de 2023.

II – IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS JURÍDICAS E CSLL

37. O PL em análise traz diversas alterações no que tange a apuração do imposto de renda das pessoas jurídicas. A principal medida com impacto na arrecadação é a redução da alíquota básica do IRPJ, de 15% para 12,5%, no ano de 2022 e para 10% a partir do ano de 2023.

38. A Tabela IV a seguir apresenta as estimativas de impacto na arrecadação decorrente da redução da alíquota do IRPJ.

TABELA IV
REDUÇÃO ALÍQUOTA IRPJ
ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL
R\$ MILHÕES

2022	2023	2024
-18.522,62	-39.249,14	-41.530,79

39. A metodologia de cálculo para estimar o impacto da redução da alíquota do IRPJ partiu das informações da arrecadação referente aos códigos DARF relacionados ao pagamento de Imposto de Renda e de informações sobre a apuração do Imposto de Renda declaradas pelas empresas na Escrituração Contábil Fiscal.

40. A partir dos montantes arrecadados e dos dados discriminados sobre a apuração de Imposto de Renda calculou-se o valor da arrecadação correspondente a cada ponto percentual de alíquota, levando-se em consideração as diferenciações da alíquota básica e adicional. Sobre o valor da arrecadação por ponto percentual aplicou-se as reduções propostas, chegando-se ao impacto da medida.

41. Além disso, o PL também introduz um conjunto de medidas antielisivas que visam simplificar e modernizar a legislação do Imposto de Renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), buscando aumentar a segurança jurídica e coibir práticas tributárias abusivas. A Tabela V a seguir lista essas medidas.

TABELA V

MEDIDAS DE MODERNIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO	
1	PERÍODO DE APURAÇÃO ANUAL
2	PREJUÍZOS FISCAIS
3	OBRIGATORIEDADE DO LUCRO REAL
4	MAIS VALIA DE INTANGÍVEIS E GOODWILL
5	DEVOLUÇÕES DE PARTICIPAÇÕES NO CAPITAL SOCIAL
6	INTEGRALIZAÇÃO DE CAPITAL NO EXTERIOR
7	SOCIEDADES EM CONTA DE PARTICIPAÇÃO
8	GANHO DE CAPITAL INDIRETO
9	PAGAMENTO BASEADO EM AÇÕES
10	OBRIGATORIEDADE DA ESCRITURAÇÃO COMERCIAL PARA LUCRO PRESUMIDO

42. Cabe destacar que não foi possível realizar estimativas de eventuais impactos na arrecadação decorrente das medidas acima, pois não há informações disponíveis com o nível de detalhamento necessário que possam basear estudos com grau mínimo de segurança necessário para produzir tais estimativas, ou uma referência clara passível de ser adotada para identificar desvios.

43. Entretanto, ressalta-se que o objetivo de tais medidas não é arrecadatário, e sim de adequar a legislação do imposto de renda e da CSLL em pontos específicos, visando reduzir o contencioso fiscal e diminuir a utilização de certas práticas de planejamento tributário agressivo. A maioria desses

dispositivos atinge um grupo muito pequeno e específico de contribuintes e tende a apresentar efeito na arrecadação neutro ou positivo.

III – IMPOSTO DE RENDA DAS PESSOAS FÍSICAS

44. O PL de que trata essa nota também altera a tributação da renda das pessoas físicas. As principais medidas são: a correção das faixas da tabela progressiva, a correção do limite da isenção para aposentadoria de maior de 65 anos. Também está proposta mudança na sistemática da apuração da base de cálculo do imposto pela limitação do desconto simplificado.

45. A seguir são mostradas a tabela atual e a tabela proposta:

a) Tabela Atual:

Tabela Progressiva Anual

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do IRPF (R\$)
Até 22.847,76	0,0%	-
De 22.847,77 até 33.919,80	7,5%	1.713,58
De 33.919,81 até 45.012,60	15,0%	4.257,57
De 45.012,61 até 55.976,16	22,5%	7.633,51
Acima de 55.976,16	27,5%	10.432,32

Tabela Progressiva Mensal

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do IRPF (R\$)
Até R\$ 1.903,98	0,0%	-
R\$ 1.903,99 a R\$ 2.826,65	7,5%	142,80
R\$ 2.826,66 a R\$ 3.751,05	15,0%	354,80
R\$ 3.751,06 a R\$ 4.664,68	22,5%	636,13
Acima de R\$ 4.664,68	27,5%	869,36

b) Tabela Proposta:

Tabela Progressiva Anual

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do IRPF (R\$)
Até 30.000,00	0,0%	-
De 30.000,01 até 38.400,00	7,5%	2.250,00
De 38.400,01 até 51.000,00	15,0%	5.130,00
De 51.000,01 até 63.600,00	22,5%	8.955,00
Acima de 63.600,00	27,5%	12.135,00

Tabela Progressiva Mensal

Base de cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do IRPF (R\$)
Até 2.500,00	0,0%	-
De 2.500,01 até 3.200,00	7,5%	187,50
De 3.200,01 até 4.250,00	15,0%	427,50
De 4.250,01 até 5.300,00	22,5%	746,25
Acima de 5.300,00	27,5%	1.011,25

46. Com relação à tabela vigente, as faixas das tabelas foram alteradas nos seguintes percentuais: (i) primeira faixa: 31,30%; (ii) segunda faixa: 13,21%; (iii) terceira faixa: 13,30%; e (iv) quarta faixa: 13,62%.

47. Além da tabela progressiva, a proposta também corrige o limite da parcela isenta de proventos de aposentadoria de maiores de 65 anos em 31,30%, passando dos atuais R\$ 1.903,98/mês para R\$ 2.500,00/mês. Os limites referentes às deduções de despesas com instrução e o valor da dedução por dependente não foram corrigidos. As despesas médicas permanecem ilimitadas.

48. A proposta prevê que o desconto simplificado somente poderá ser utilizado por contribuintes cuja soma dos rendimentos tributáveis for até R\$ 40.000,00 por ano. A impossibilidade de

opção para aqueles que ganham acima desse valor, irá levar a uma migração da opção entre o modelo simplificado para o completo.

49. Com o objetivo de ilustrar o efeito da limitação do desconto simplificado, as tabelas abaixo apresentam a projeção para 2022 da quantidade de contribuintes distribuída por faixa de rendimento tributável e tipo de modelo de declaração, bem como a expectativa de migração do modelo simplificado para o completo:

Quantidade de Contribuintes por Faixa de Rendimento Tributável e Tipo de Formulário (Situação Atual)				Quantidade de Contribuintes por Faixa de Rendimento Tributável e Tipo de Formulário (Situação Proposta)			
Faixa de Rendimento Tributável	Completo	Simplificado	Total	Faixa de Rendimento Tributável	Completo	Simplificado	Total
Até R\$ 40.000,00	5.333.022	10.627.936	15.960.958	Até R\$ 40.000,00	5.351.279	10.609.679	15.960.958
De R\$ 40.000,00 a R\$ 80.000,00	3.934.936	5.170.697	9.105.633	De R\$ 40.000,00 a R\$ 80.000,00	9.105.633	-	9.105.633
De R\$ 80.000,00 a R\$ 83.771,70	175.169	228.645	403.814	De R\$ 80.000,00 a R\$ 83.771,70	403.814	-	403.814
Acima de R\$ 83.771,70	3.896.218	2.012.306	5.908.524	Acima de R\$ 83.771,70	5.908.524	-	5.908.524
Total:	13.339.345	18.039.584	31.378.929	Total:	20.769.250	10.609.679	31.378.929

Migração do Formulário Simplificado para o Completo			
Faixa de Rendimento Tributável	Situação Atual (A)	Situação Proposta (B)	Migração Sim. - > Comp. (B) - (A)
Até R\$ 40.000,00	10.627.936	10.609.679	-18.257
De R\$ 40.000,00 a R\$ 80.000,00	5.170.697	-	-5.170.697
De R\$ 80.000,00 a R\$ 83.771,70	228.645	-	-228.645
Acima de R\$ 83.771,70	2.012.306	-	-2.012.306
Total:	18.039.584	10.609.679	-7.429.905

50. Como resultado geral das alterações propostas, a quantidade de contribuintes isentos passará de 11.082.128 para uma estimativa de 16.296.335, ou seja, 5.214.207 contribuintes passarão para a faixa de isenção.

51. A estimativa de impacto na arrecadação do conjunto dessas medidas está discriminada na Tabela VI a seguir.

TABELA VI

R\$ BILHÕES

MEDIDAS		ESTIMATIVA DE IMPACTO		
		2022	2023	2024
1	CORREÇÃO DA TABELA DO IRPF	-21,76	-23,31	-24,88
2	CORREÇÃO ISENÇÃO APOSENTADORIA MAIOR 65 ANOS	-1,72	-1,84	-1,97
3	LIMITAÇÃO DO DESCONTO SIMPLIFICADO	9,98	10,69	11,41
TOTAL		-13,50	-14,46	-15,44

52. As simulações foram feitas usando toda a base de declarações de IRPF referentes ao ano-calendário de 2019 (cerca de 31 milhões de contribuintes). Para cada contribuinte, são recalculados os

valores da base de cálculo e do imposto devido na nova tabela. É levado em consideração, também, o aumento da parcela isenta dos rendimentos provenientes de aposentadoria para maiores de 65 anos.

53. Os valores de base de cálculo são recalculados considerando as duas opções, completo e simplificado, com o contribuinte optando, no modelo, pelo formato mais vantajoso.

54. No caso dos contribuintes que declararam renda acima de R\$ 40.000,00 anuais e que hoje optam pelo modelo simplificado, para compensar as despesas que eventualmente serão declaradas (INSS, dependentes, instrução, médicas, etc), foi realizado um ajuste na base de cálculo do modelo, para representar as possíveis deduções destas despesas, de modo a evitar uma superestimação dos eventuais ganhos de arrecadação com a impossibilidade de opção pelo modelo simplificado, tornando a estimativa mais adequada à realidade.

55. Os valores recalculados foram comparados aos efetivos, sendo as diferenças consideradas como as estimativas de renúncia/ganho de arrecadação.

IV – ATUALIZAÇÃO BENS IMÓVEIS

56. Atualmente, a tributação pelo imposto de renda dos ganhos de capital decorrente da alienação de bens imóveis, auferidos por pessoas físicas, é realizada de acordo com as alíquotas discriminadas na tabela a seguir.

Alíquotas Aplicáveis na Legislação Atual

Base de Cálculo (ganho de capital) em R\$ milhões	Alíquota
Até 5	15%
De 5 a 10	17,5%
De 10 a 30	20%
Acima de 30	22,5%

57. A legislação vigente do Imposto de Renda na apuração do ganho de capital apurado na alienação de bens imóveis permite as seguintes isenções/reduções:

- Alienação do único imóvel com valor até R\$ 440.000,00 (Art. 23 da Lei 9.250, de 26 de dezembro de 1995) -> Isenção do Imposto.
- Aplicação do resultado da venda na aquisição de outro imóvel em até 180 dias (art. 39 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005) -> Isenção proporcional à parcela usada

para aquisição de outro imóvel (Este benefício poderá ser usado uma vez a cada 5 anos).

- Redução do ganho de capital de acordo com o ano de aquisição do imóvel (art. 18 da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988). -> Redução de 100% para imóveis adquiridos até 1969 e de 0% para os adquiridos a partir de 1989.
- Fatores de redução do Ganho de Capital de acordo com a data de aquisição e de alienação do imóvel (FR1 e FR2) (art. 40 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005).

58. A legislação atual não permite a atualização dos bens imóveis, devendo os valores históricos serem mantidos na Declaração Anual de Ajuste. De acordo com o art. 24 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, os imóveis adquiridos até 31/12/1995 poderão ser atualizados até 31/12/1997. Já os imóveis adquiridos a partir de 01/01/1996 não sofrem qualquer atualização. Para efeitos deste trabalho, considerou-se que os imóveis adquiridos até 31/12/1995 já tiveram seu valor atualizado até 31/12/1997 nas declarações.

59. O PL traz dispositivos que tratam da tributação de ganhos de capital decorrente da alienação de bens imóveis. Foi introduzida a possibilidade de o contribuinte pessoa física atualizar o valor do bem imóvel adquirido até 31 de dezembro de 2020, apurar e pagar o ganho de capital decorrente dessa atualização com uma alíquota favorecida de 4%, sem a aplicação dos redutores.

60. A estimativa de impacto na arrecadação decorrente dessa medida está discriminada na Tabela VII a seguir.

TABELA VII

R\$ BILHÕES

MEDIDAS		ESTIMATIVA DE IMPACTO		
		2022	2023	2024
1	ARRECADAÇÃO PROJETADA (1):	2,66	2,85	3,05
2	ARRECADAÇÃO A 4% (2022) (2):	1,54	0,00	0,00
3	ANTECIPAÇÃO DE 2023 E 2024 (4%) (3):	2,00	0,00	0,00
4	ARRECADAÇÃO NORMAL (4)	0,00	0,40	1,01
TOTAL = [2] + [3] + [4] - [1]		0,88	-2,45	-2,03

Obs: Não foram analisados os imóveis oriundos das pessoas jurídicas.

(1) Arrecadação com base na legislação atual.

(2) Parcela da arrecadação de 2022 com alíquota reduzida de 4%.

(3) Antecipação da arrecadação de 2023 e 2024 à alíquota de 4%.

(4) Arrecadação normal referente aos contribuintes não optantes pela proposta.

61. A estimativa apresentada na tabela acima foi feita com base no conjunto de imóveis declarados pelas pessoas físicas na DIRPF, na ficha bens e direitos, referentes ao ano-calendário de 2018, em combinação com os valores informados no Demonstrativo de Ganho de Capital.

62. Com o objetivo de se obter uma estimativa de como seria o cenário de atualização dos bens imóveis informados, a base foi atualizada pelo Índice de Valores de Garantia de Imóveis Residenciais Financiados (IVG-R), que estima a tendência de preço de longo prazo dos valores de imóveis residenciais no Brasil utilizando informações do Sistema de Informações de Crédito (SCR) do Banco Central do Brasil. Este índice inicia-se em março de 2001, com o valor de 100. Combinou-se esse índice com o IPCA, para contemplar o período anterior a março de 2001 (período entre janeiro de 1996 a fevereiro de 2001). Tal resultado foi aplicado ao conjunto dos imóveis adquiridos a partir de janeiro de 1970, obtendo-se o valor atualizado (uma proxy do valor de mercado) para fins de apuração do Ganho de Capital.

63. Foram calculados, então, o ganho de capital, considerado como sendo o valor do imóvel atualizado menos o valor de aquisição do imóvel, e o ganho de capital reduzido, que corresponde à aplicação dos percentuais de redução previstos nas Leis nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 7.713, de 22 de dezembro de 1988, ao valor estimado do ganho de capital. Foi calculada uma alíquota efetiva média, definida como sendo o ganho de capital reduzido dividido pelo ganho de capital, multiplicado pela alíquota média ponderada de 15,2%.

64. Foram excluídos da base usada para a simulação:

- a) os imóveis com alíquota efetiva igual ou inferior a 4%, pois para estes não interessaria atualizar o imóvel e pagar 4% de imposto, de imediato;
- b) os imóveis com data de aquisição anterior a 1970, pois para estes, a redução já é de 100%;
- c) os imóveis cujos proprietários declararam possuir um único imóvel;
- d) os imóveis cujo produto da venda foi usado para aquisição de outro dentro do período de 180 dias.

65. Os resultados foram tabulados agregados por ano de aquisição.

66. Considerando que só uma pequena parcela dos imóveis é alienada a cada ano (cerca de 1,5%), foi usado um fator de adesão de 2% incidente sobre toda a base para representar a parcela que seria alienada em 2022. A partir desse montante, calculou-se os valores estimados de arrecadação que seriam obtidos de acordo com a legislação vigente (alíquota média ponderada de 15,2%, sem atualização

da base e considerando os fatores de redução vigentes), e calculou-se os valores estimados para a nova arrecadação com a alíquota de 4%, sobre a diferença entre o valor histórico de aquisição (sem a aplicação de fatores de redução vigentes) e o valor atualizado dos imóveis conforme a proposta.

67. A partir dessa análise, foi estimado o fator de redução da arrecadação em função da alteração legislativa proposta, que foi definido como sendo o valor total da arrecadação a 4% dividido pelo valor da arrecadação a 15,2%. Este fator foi usado para estimar o valor da arrecadação em 2022 correspondente à antecipação e adesão à proposta.

68. Isto foi feito aplicando-se este percentual ao valor da arrecadação anual estimada para 2022, considerando a hipótese de que 100% dos contribuintes que normalmente iriam alienar os imóveis em 2022 irão aderir a proposta. Este processo leva a uma perda de arrecadação em 2022 (cerca de R\$ 1,12 bilhão).

69. Foi considerado também no modelo que parte dos contribuintes que planejam alienar os seus imóveis em 2023 e 2024 irão, de alguma forma, julgar vantajosa a antecipação para 2022, levando a uma arrecadação extra em 2022 (cerca de R\$ 2 bilhões). Este percentual de contribuintes que antecipariam o pagamento do imposto foi estimado em 80% para 2023 e 50% para 2024. Esta antecipação irá levar a uma queda de arrecadação nos anos seguintes em proporção maior do que o arrecadado em virtude da redução de alíquota de 15,2% para 4%. Esta perda de arrecadação nos anos posteriores foi estimada em R\$ 2,45 bilhões para 2023 e R\$ 2,03 bilhão para 2024.

70. Foi considerado que a partir de 2025, por ser um horizonte mais distante, a quantidade de contribuintes interessados em alienar seria apenas residual.

71. Cumpre informar que, em virtude da adesão efetiva depender do comportamento do contribuinte, que por sua vez, dependerá dos demais parâmetros macroeconômicos, há um grau de incerteza associado à estimativa apresentada acima. Não se trata apenas de estimar matematicamente se, para determinado imóvel, seria vantajoso ou não antecipar. Trata-se de saber se o proprietário tem interesse em alienar nos próximos anos, e sendo o caso, se ele tem disponibilidade financeira para arcar com a antecipação. Portanto, em se implantando efetivamente a medida conforme proposta, eventuais desvios para mais ou para menos nos valores estimados podem ser considerados aceitáveis.

72. Além das considerações acima acerca das questões metodológicas e das premissas adotadas, vale destacar que a análise de impacto deste tema não considerou aspectos qualitativos da medida.

V - TRIBUTAÇÃO DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS

73. O presente PL altera a tributação referente às operações realizadas nos mercados financeiros e de capitais, incluindo as aplicações em títulos ou valores mobiliários, fundos de investimento, bolsa de valores e de mercadorias e futuros.

74. A Tabela VIII a seguir discrimina a estimativa de impacto na arrecadação decorrente de tais medidas.

TABELA VIII

R\$ BILHÕES

MEDIDAS		ESTIMATIVA DE IMPACTO		
		2022	2023	2024
1	FUNDOS DE INVESTIMENTOS FECHADOS - ADIANTAMENTO TRIBUTAÇÃO ESTOQUE (1)	14,47	0,00	0,00
2	FUNDOS DE INVESTIMENTOS FECHADOS - TRIBUTAÇÃO ESTOQUE ALÍQUOTA REDUZIDA (2)	-1,03	-1,09	-1,16
3	FUNDOS DE INVESTIMENTOS FECHADOS - FLUXO	1,80	1,90	2,00
4	FIM DA TRIBUTAÇÃO REGRESSIVA - ALÍQUOTA ÚNICA	-1,50	-1,58	-1,67
5	FUNDOS DE INVESTIMENTO EM PARTICIPAÇÕES	não apurado		
6	FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO	0,85	0,90	0,95
7	OPERAÇÕES EM BOLSA E DAY-TRADE E FII - REDUÇÃO AL.	-0,04	-0,05	-0,07
8	OPERAÇÕES EM BOLSA - APURAÇÃO TRIMESTRAL	-0,35	0,00	0,00
TOTAL		14,19	0,08	0,05

Obs: (1) Os valores informados no item 1 não constituem ganho real de arrecadação, pois representam apenas uma antecipação do Imposto de Renda que seria pago em um momento futuro no resgate dos fundos.

(2) Os valores informados no item 2 representam a perda real de arrecadação decorrente da redução da alíquota de 15% para 10% sobre o estoque dos rendimentos dos fundos fechados, no montante estimado total de R\$ 7,63 bilhões, distribuídos uniformemente em um período de 7 anos.

75. As estimativas dos itens 1, 2 e 3 da Tabela VIII tratam da tributação dos fundos de investimento fechados. Hoje, a regra tributária prevê a incidência de imposto de renda apenas quando o cotista recebe rendimentos por amortização de cotas ou no resgate de cotas.

76. A proposta busca estabelecer a incidência do imposto sobre o estoque de rendimentos acumulados pelas carteiras de fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, com a inclusão de um fato gerador único, até a data de 01 de janeiro de 2022.

77. Com relação ao fluxo de rendimentos, a nova regra define a incidência periódica na fase anterior à amortização ou ao resgate à medida em que os rendimentos são auferidos, tal como ocorre nos fundos de investimento abertos.

78. As estimativas dos efeitos destas medidas foram objeto de análise da Nota Executiva e comunicação eletrônica, cuja apuração, efetuada pelo Banco Central do Brasil foi utilizada como referência para o cálculo dos valores dos itens 1, 2 e 3 da Tabela VIII.

79. O item 4 trata da incidência do Imposto de Renda sobre os rendimentos auferidos por títulos ou valores mobiliários e fundos de investimentos constituídos sob a forma de condomínio aberto, estabelecendo alíquota única de 15% (quinze por cento) para todos os ativos, independente do prazo. As estimativas de impacto foram calculadas com base nos dados de arrecadação do ano de 2019.

80. O impacto relativo à modificação de que trata o item 5 não foi apurado em razão da inexistência de dados no âmbito da Receita Federal.

81. O item 6 da Tabela VIII trata dos fundos imobiliários propondo-se um tratamento mais próximo do adotado para outros tipos de fundos. As estimativas foram calculadas a partir dos dados do relatório mensal de fundos da AMBIMA tendo sido considerado uma distribuição média de rendimentos aos cotistas de 4% ano.

82. Os itens 7 e 8 da Tabela VIII tratam de alterações propostas que buscam racionalizar a tributação incidente sobre as operações negociadas em bolsas de valores, de mercadorias e de futuros, de forma a simplificar a apuração dos tributos devidos pelas pessoas físicas e jurídicas. Essa simplificação é alcançada com a equalização das alíquotas incidentes nas diferentes aplicações e com o aumento do período de apuração que deixa de ser mensal, passando a ser trimestral.

83. Além disso, propõe-se a eliminação da tributação do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF à alíquota de 0,005% (cinco milésimos por cento) e de 1% (um por cento) nas operações de *day-trade* (chamado “dedo duro”), que foi instituído com o objetivo de informar ao Fisco sobre a ocorrência da operação. As estimativas foram calculadas a partir dos dados de arrecadação de 2019, bem como os dados informados nas declarações de Imposto sobre a Renda das pessoas físicas (DIRPF) do ano calendário de 2019.

VI - CONCLUSÃO

84. Para fins do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), a Tabela IX, abaixo, consolida as estimativas de impacto da arrecadação decorrente das propostas contidas no Projeto de Lei ora analisado.

TABELA IX

R\$ BILHÕES

MEDIDAS		ESTIMATIVA DE IMPACTO		
		2022	2023	2024
1	DIVIDENDOS E JCP	19,42	57,68	61,04
2	IRPJ E CSLL	-18,52	-39,25	-41,53
3	IR PESSOA FÍSICA	-13,50	-14,46	-15,44
4	ATUALIZAÇÃO BENS IMÓVEIS	0,88	-2,45	-2,03
5	IR MERCADO FINANCEIRO	14,19	0,08	0,05
TOTAL		2,47	1,60	2,08

85. As estimativas de impacto na arrecadação descritas nesta Nota foram projetadas para os anos de 2022 a 2024 utilizando-se o método dos indicadores, que consiste em aplicar índices referentes ao efeito preço e efeito quantidade sobre as estimativas do ano base.

86. Estes índices são formados a partir da grade de parâmetros macroeconômicos oficial produzida pela Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Economia, e refletem a expectativa oficial para o comportamento da economia, bem como para a arrecadação dos tributos federais.

São estas as considerações acerca dos efeitos econômico-financeiros das medidas analisadas que se submetem a apreciação superior.

Assinatura digital

FILIPE NOGUEIRA DA GAMA
Auditor-Fiscal da Receita Federal
do Brasil
Gerente de Estudos

Assinatura digital

IRAILSON CALADO SANTANA
Auditor-Fiscal da Receita Federal
do Brasil
Gerente de Estudos

Assinatura digital

ANDRÉ ROGÉRIO VASCONCELOS
Auditor-Fiscal da Receita Federal
do Brasil
Gerente de Estudos

De acordo. Encaminhe-se ao chefe do Cetad.

Assinatura digital

ROBERTO NAME RIBEIRO
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Coordenador da Coest

Aprovo a Nota. Encaminhe-se ao Gabinete do Secretário Especial da Receita Federal do Brasil.

Assinatura digital

CLAUDEMIR RODRIGUES MALAQUIAS
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Chefe do Cetad