

Brasília, 28 de Abril de 2023

Senhor Presidente da República,

1. Submeto à apreciação de Vossa Excelência o Projeto de Medida Provisória que trata das regras de incidência do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) sobre a renda do capital aplicado no exterior por pessoas físicas residentes no País e altera os valores da tabela mensal do IRPF.

Panorama da situação atual

2. Atualmente, os investimentos de pessoas físicas no exterior podem ser estruturados de diversas maneiras. Uma dessas formas são estruturas societárias no exterior, tais como sociedades propriamente ditas (conhecidas como “Private Investment Companies” – PIC, ou vulgarmente “offshores”), classes de cotas de fundos de investimento e fundações. Nessas estruturas, o contribuinte brasileiro detém o controle, decidindo o que fazer com os recursos, onde investir e quando liquidar o investimento. Uma vez criada a estrutura, a entidade intermediária passa a auferir os rendimentos dos ativos e pode represar estes rendimentos no exterior, ficando anos sem distribuí-los para o sócio pessoa física no Brasil.

3. Esse represamento implica o diferimento da tributação no Brasil até o momento da efetiva transferência de recursos pela entidade para o sócio pessoa física residente no Brasil, em conta corrente no Brasil ou no exterior, ou o uso dos recursos da entidade para pagar despesas pessoais do sócio – por exemplo, quando a entidade paga despesas do sócio em compras de artigos pessoais e viagens no exterior.

4. Esse diferimento da tributação das offshores cria uma vantagem financeira relevante para o investimento sob essa estrutura, em comparação com investimentos financeiros feitos diretamente pela pessoa física, que são tributados pelo regime de caixa, violando a isonomia tributária.

5. Essa vantagem se verifica, ainda, em relação a investimentos financeiros no Brasil, que também são tributados pelo regime de caixa, gerando-se uma vantagem tributária de se remeter recursos para investir no exterior, em detrimento do investimento no Brasil, e criando uma quebra da neutralidade tributária e distorção alocativa, em prejuízo dos interesses nacionais.

6. Vale observar que, na prática, o diferimento tributário na tributação dos lucros das entidades controladas no exterior pode se estender por toda a vida da pessoa física, ou até mesmo após o seu falecimento, criando uma situação de grave injustiça tributária e atuando como um mecanismo de concentração de renda, ao desonerar os contribuintes de alta renda, que são os titulares dos investimentos no exterior.

7. Vale mencionar que, observando dados do Banco Central do Brasil sobre investimento no exterior, verifica-se que as pessoas físicas possuem ativos no exterior em valor total superior a USD 200 bilhões e parte expressiva se refere a participações em empresas e fundos de investimento,

especialmente em países ou regimes de baixa ou nula tributação, sendo que os rendimentos auferidos pelas pessoas físicas por meio de tais estruturas investimentos raramente são levados à tributação do imposto de renda brasileiro.

8. Em relação aos trusts, instrumentos contratuais de planejamento patrimonial e sucessório de famílias de alta renda, a ausência de regulamentação dos seus efeitos tributários no Brasil é fonte de insegurança jurídica.

Título I – Da tributação da renda auferida no exterior

Capítulo I – Das disposições gerais

9. O art. 2º traz uma nova regra geral de tributação dos rendimentos oriundos do capital aplicado no exterior, visando a tornar mais uniforme e progressiva a tributação. São criadas alíquotas de 0%, 15% e 22,5%, a depender do nível de renda do capital da pessoa física. A pessoa física com renda no exterior de até R\$ 6.000,00 (seis mil reais) por ano estará sujeita à alíquota de 0%. Essa pode ser a situação das pessoas que têm utilizado contas bancárias estrangeiras para arcar com pequenas despesas pessoais no exterior, por exemplo, em viagens internacionais. A renda entre R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por ano ficará sujeita à tributação pela alíquota de 15%, enquanto a renda superior ao patamar de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) ficará sujeita à alíquota de 22,5%, sendo esta a alíquota máxima já aplicada para aplicações financeiras de curto prazo no Brasil.

Capítulo II – Das aplicações financeiras no exterior

10. O art. 3º trata da primeira modalidade de investimento do capital no exterior, diretamente pela pessoa física, em aplicações financeiras. É apresentado um rol exemplificativo de aplicações financeiras e é apresentada uma lista também exemplificativa dos rendimentos sujeitos a essa regra. Os rendimentos das aplicações financeiras deverão ser tributados quando forem auferidos (efetivamente percebidos) pela pessoa física, seguindo a tradição de tributação da renda da pessoa física pelo regime de caixa.

Capítulo III – Das controladas no exterior

11. O art. 4º endereça os problemas de subtributação dos lucros das sociedades no exterior (offshores). É introduzida uma regra de tributação periódica dos lucros de sociedades e demais entidades, personificadas ou não, no exterior controladas por pessoas físicas residentes no Brasil (conhecidas internacionalmente como regras de “controlled foreign corporations”, ou “CFC”).

12. O Brasil conta, há muitos anos, com uma regra desse tipo para investimentos feitos por empresas brasileiras em controladas no exterior (regras de tributação em bases universais – “TBU”). Entretanto, não há, até hoje, uma regra equivalente para investimentos feitos por pessoas físicas. O Brasil é uma das raras exceções, no mundo, que ainda permite a utilização de estruturas offshores por pessoas físicas para diferir indefinidamente o pagamento do tributo, contrariando as melhores práticas internacionalmente aceitas.

13. A maioria dos países adota regras anti-diferimento da tributação de offshores, tanto para pessoas jurídicas, quanto para pessoas físicas. Podemos citar, como exemplos, na América Latina, o Chile, Colômbia e México, na União Europeia, a Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Holanda, Portugal, e, no restante do mundo, os Estados Unidos, o Reino Unido e a Austrália, dentre outros.

14. O Projeto adequa o Brasil à experiência internacional, ao criar regras anti-diferimento específicas para evitar o acúmulo de capital em entidades controladas no exterior, sem tributação, por pessoas físicas residentes no País.

15. As entidades sujeitas ao regime tributário do Projeto são aquelas controladas por pessoa

física residente no Brasil isoladamente ou com pessoas vinculadas, como familiares próximos (§§ 1º, 2º e 3º do art. 4º).

16. Além disso, para se submeter à regra de tributação automática dos lucros, há dois critérios. O primeiro é o critério jurisdicional: a entidade deve estar constituída em jurisdição de tributação favorecida, ou em regime fiscal privilegiado (vulgarmente conhecidos como “paraíso fiscal”), observadas as definições da lei tributária (inciso I do § 4º do art. 4º). Como a lista de “paraísos fiscais” não cobre, na prática e de forma exaustiva, todas as jurisdições de baixa tributação, ou com regimes fiscais favorecidos específicos para expatriados de alta renda, há um segundo critério, da renda passiva. Nesse sentido, a regra também inclui as sociedades no exterior com renda ativa própria inferior a 80% (oitenta por cento) da renda total, trazendo as definições expressas de renda ativa e renda total (inciso II do § 4º e § 5º do art. 4º).

17. Os dois critérios elegidos são utilizados, em medidas variadas, pelos demais países do mundo para aplicação das suas regras de CFC. Ademais, tanto o critério jurisdicional, quanto o critério da renda passiva, já são utilizados na regra de tributação em bases universais aplicável às pessoas jurídicas domiciliadas no Brasil, ainda que de maneira diversa, na Lei nº 12.973, de 2014, e sua eficácia já foi colocada à prova à luz da realidade brasileira.

18. Adiante, são criadas regras específicas de como declarar os lucros (§ 6º) e para evitar a dupla tributação dos lucros (§§ 7º, 8º e 9º).

19. A nova regra aplica-se aos resultados apurados pelas entidades controladas a partir de 1º de janeiro de 2024 (assumindo a conversão da medida provisória em lei no ano de 2023). Os resultados acumulados pelas entidades no exterior até 31 de dezembro de 2023, antes da entrada da nova regra de tributação, serão tributados somente no momento da efetiva disponibilização para a pessoa física (inciso I do art. 5º). A mesma regra de tributação na efetiva disponibilização aplica-se para os lucros das entidades controladas no exterior, apurados a partir de 1º de janeiro de 2024, que não estiverem sujeitas à regra de tributação automática do art. 4º (inciso II do art. 5º).

20. O art. 6º esclarece que a variação cambial do principal aplicado na entidade no exterior comporá o ganho de capital tributável no momento da alienação, baixa ou liquidação do investimento, inclusive por meio de devolução de capital (como nas hipóteses de redução de capital, resgate de ações e dissolução).

21. Vale destacar que as regras de tributação dos lucros das offshores pressupõem que o lucro por elas gerado seja compatível com as suas atividades, em boa parte dos casos decorrentes da aplicação do seu capital para geração de renda passiva de natureza financeira.

Capítulo IV – Dos trusts no exterior

22. O Capítulo IV trata dos trusts no exterior, que consistem em uma ferramenta contratual muito utilizada no exterior para organização do patrimônio e da sucessão por famílias de alta renda. Trata-se de contrato oriundo do direito anglo-saxão que estabelece, as regras de distribuição do patrimônio pelo patriarca ou matriarca aos seus herdeiros. O trust é sofisticado, podendo estipular datas de distribuição, encargos, termos, condições e diversas orientações sobre a gestão do patrimônio, mesmo após o falecimento do instituidor.

23. O patriarca ou matriarca cria o trust (figurando como “instituidor”), indicando, na escritura do trust (“trust deed”), os bens e direitos vertidos ao trust, para serem mantidos sob administração de uma pessoa ou empresa especializada (“trustee”). Futuramente, os bens e direitos vertidos ao trust, acrescidos dos seus frutos, deverão ser disponibilizados aos herdeiros (“beneficiários”), segundo as regras previstas nos documentos do trust.

24. O trust não é, até o momento, regulado sob a égide do Direito brasileiro, o que causa

dúvidas interpretativas relevantes acerca da sua tributação e é fonte de insegurança jurídica (tanto da perspectiva do contribuinte, quanto do Estado).

25. O Projeto regula, pela primeira vez no Brasil, de forma específica, o tratamento tributário dos *trusts*.

26. No art. 7º, é criada uma espécie de regime de “transparência fiscal”, muito utilizada no exterior para tratar desse instituto. Os bens e direitos objeto do trust permanecerão como integrantes do patrimônio pessoal do instituidor em um primeiro momento, após a instituição do trust, e passarão ao patrimônio pessoal dos beneficiários somente quando houver a distribuição pelo trust aos beneficiários, ou o falecimento do instituidor, o que ocorrer primeiro. A distribuição terá natureza jurídica de herança ou doação, a depender do evento que a desencadeou.

27. O Projeto não traça uma distinção entre os trusts revogáveis e irrevogáveis. O motivo é simplificar as regras de tributação e não abrir espaço para diferentes interpretações, ou para medidas de planejamento que possam visar tratamentos tributários diferenciados.

28. Durante o prazo de vigência do trust, os rendimentos e ganhos de capital relativos aos bens e direitos objeto do trust deverão ser tributados pela pessoa que for considerada como titular na data do fato gerador – i.e., o instituidor ou o beneficiário, conforme o caso. Essa regra inclui as entidades controladas detidas pelo trust, que serão consideradas como sendo detidas pela pessoa física definida como titular do patrimônio do trust.

29. O art. 8º estabelece regras seguras para a declaração dos bens e direitos do trust pelo seu titular, na Declaração de Ajuste Anual, mantendo-se o custo de aquisição total daquele patrimônio. A regra só é aplicável ao trust já declarado. O contribuinte deverá preservar o custo de aquisição e alocá-lo para os bens e direitos do trust. Foi definido como critério de alocação do custo uma simples proporcionalização entre o valor de cada bem ou direito frente ao patrimônio total do trust.

30. O art. 9º traz importantes definições relativas ao trust, para melhor compreensão deste instituto à luz do Direito brasileiro.

Capítulo V – Da atualização do valor dos bens e direitos no exterior

31. O art. 10 traz a opção para o contribuinte atualizar o valor dos seus bens e direitos no exterior para o valor de mercado em 31 de dezembro de 2022, tributando a diferença para o custo de aquisição (ganho de capital) pela alíquota definitiva de 10% (dez por cento), desde que haja o pagamento do imposto dentro do ano de 2023.

32. O art. 11 estende essa opção para o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2023 para as participações societárias em entidades controladas, com pagamento do imposto, pela mesma alíquota de 10% (dez por cento), para pagamento do imposto no ano de 2024.

33. Essas opções têm o objetivo de incentivar o contribuinte a tributar estes valores, os quais, caso contrário, somente seriam gravados quando fossem disponibilizados para o sócio pessoa física. Há, portanto, uma antecipação do aspecto temporal do IRPF para o ano-calendário da atualização do valor dos bens e direitos.

Capítulo VI – Da disposição final

34. O art. 12 estabelece uma regra para conversão da renda de moeda estrangeira para reais na apuração do imposto de renda, na ausência de outra disposição específica no Projeto.

Título II – Da alteração dos valores da tabela mensal do IRPF

35. O art. 13 da Medida Provisória tem como objetivo alterar a primeira faixa da tabela

mensal do IRPF com vistas a aumentar o valor do limite de aplicação da alíquota zero em 10,9% (dez inteiros e nove décimos por cento). Assim, o valor atualmente vigente passará de R\$ 1.903,98 (mil, novecentos e três reais e noventa e oito centavos) para R\$ 2.112,00 (dois mil, cento e doze reais), com efeito a partir do mês de maio de 2023.

36. Será permitida também a fruição de um desconto simplificado mensal, a ser utilizado na base de cálculo do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) e do recolhimento mensal obrigatório (carnê-leão). Esse desconto será um limite mínimo na dedução utilizada na apuração da base de cálculo mensal do imposto, de modo que, caso a soma das deduções permitidas pela legislação vigente (dependentes, previdência e pensão alimentícia) seja superior ao valor do desconto simplificado mensal, utiliza-se a referida soma em detrimento do desconto simplificado.

37. Nesse contexto, propõe-se que o referido desconto seja equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor do limite da primeira faixa da tabela mensal do IRPF, o que resulta em R\$ 528,00 (quinhentos e vinte e oito reais).

38. Para exemplificar o conjunto de medidas ora proposto, suponha-se que determinado contribuinte obtenha rendimentos de R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais). Dele, subtrai-se o desconto simplificado mensal, correspondente a R\$ 528,00 (quinhentos e vinte e oito reais), resultando em uma base cálculo mensal de R\$ 2.112,00 (dois mil, cento e doze reais), exatamente o limite máximo da faixa de alíquota zero da nova tabela de incidência mensal.

39. Portanto, a pessoa física com remuneração mensal no valor de até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais) não terá seus rendimentos mensais tributados pelo IRRF, não efetuará recolhimentos mensais mediante o carnê-leão e não terá de pagar o imposto na Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física caso opte pelo desconto simplificado anual.

40. Embora o objetivo principal da proposta seja o de reduzir a incidência do IRPF sobre as rendas mais baixas, inclusive com o afastamento por completo da tributação incidente sobre a faixa de renda de até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais), a alteração da tabela mensal do IRPF e a instituição do desconto simplificado mensal afetam a apuração do imposto para todos os contribuintes do IRPF, em função da progressividade da tabela do IRPF e pela possibilidade de utilização do desconto simplificado na apuração mensal do imposto.

Título III – Disposições finais

41. O art. 15 revoga a isenção relacionada à venda de bem adquirido na condição de não-residente. Essa isenção permite que a pessoa retome a condição de residente, mantenha o ativo se valorizando no exterior e venda, posteriormente, sem recolhimento de tributos no Brasil.

DA RELEVÂNCIA E DA URGÊNCIA

42. Com relação à relevância e urgência, cabe destacar que as medidas ora propostas impactam positivamente a renda disponível das famílias e aumentam sua capacidade de consumo, especialmente em decorrência do afastamento da incidência do IRPF sobre rendas mais baixas. Além disso, verifica-se a necessidade premente de atualização da tabela mensal do IRPF, que pode ser implementada a partir do mês de maio do ano-calendário de 2023, para fins de cálculo da retenção na fonte e do carnê-leão.

DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

43. As medidas estabelecidas no Título I têm potencial de arrecadação da ordem de R\$ 3,25 bilhões para o ano de 2023, próximo a R\$ 3,59 bilhões para o ano de 2024 e de R\$ 6,75 bilhões para o ano de 2025.

44. Em relação à atualização dos valores da tabela mensal do IRPF, estima-se uma redução

de receitas em 2023 da ordem de R\$ 3,20 bilhões (referente a 7 meses), em 2024 de R\$ 5,88 bilhões e em 2025 de R\$ 6,27 bilhões.

45. Para fins de cumprimento do disposto no art. 132 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, Lei de Diretrizes Orçamentárias/LDO-2023, cabe informar que: (1) em 2023, a redução de receita decorrente da atualização dos valores da tabela mensal do IRPF será compensada com a estimativa de incremento de arrecadação decorrente das medidas estabelecidas no Capítulo V do Título I; e (2) em 2024 e 2025, o Ministério da Fazenda vai considerar, nas estimativas de receitas dos respectivos orçamentos, os valores decorrentes das medidas ora implementadas.

46. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam a elaboração do Projeto de Medida Provisória que ora submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

FERNANDO HADDAD