

PARECER Nº , DE 2016

De PLENÁRIO, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 405, de 2016, da Comissão Diretora (SF), que *concede novo prazo para adesão ao Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de que trata a Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016.*

Relator: Senador **JOSÉ MARANHÃO**

I – RELATÓRIO

Em decorrência da aprovação do Requerimento nº 853, de 2016, de urgência, chega ao Plenário desta Casa o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 405, de 2016, de iniciativa da COMISSÃO DIRETORA, que tem como objetivo principal reabrir, por mais 150 (cinto e cinquenta) dias, o prazo para adesão ao Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País, instituído pela Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016.

O projeto é composto por três artigos. O primeiro autoriza novas adesões ao RERCT entre 1º de fevereiro e 30 de junho de 2017. O segundo determina que, no caso das adesões ocorridas durante o período de reabertura, a alíquota do imposto de renda de que trata o art. 6º da Lei nº 13.254, de 2016, será de 17,5%.

O art. 3º é a cláusula de vigência e dispõe que a lei oriunda do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

A justificação informa que o RERCT se revelou instrumento bem-sucedido de regularização de ativos e que diversos setores do mercado reconheceram o bom desempenho do programa, o qual logrou recuperar aos



SF/16952.58694-76

Página: 1/10 23/11/2016 17:59:59

5dccc9f741487a4a35bf8ee24a9b2c6c8553a898e



cofres públicos cerca de cinquenta bilhões de reais a título de imposto de renda e multa. Entretanto, o regime poderia ter tido mais sucesso se as dúvidas surgidas durante o prazo para adesão fossem devidamente sanadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e não houvesse a forte expectativa da prorrogação do prazo. Assim, os autores entendem que a reabertura do prazo para novas adesões é justa e que, além disso, possibilitará a arrecadação de importantes recursos. Explicitam que a majoração da alíquota do imposto de renda prevista no projeto – de 15% para 17,5% –, tem como finalidade evitar privilegiar os contribuintes que aderirem durante o novo prazo, traduzindo medida de justiça e correção em relação àqueles que aderiram ao programa em seu primeiro termo.

O projeto foi lido em 8 de novembro de 2016 e encaminhado para análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Em virtude da aprovação do Requerimento nº 853, de 2016, foi remetido ao Plenário. Naquela Comissão, foram apresentadas sete emendas. Em Plenário, mais cinco.

A Emenda nº 1, do Senador EDUARDO BRAGA, reduz o prazo de reabertura, fixando seu termo final em 10 de março de 2017.

As Emendas nºs 2, 4 e 6, dos Senadores EDUARDO AMORIM, VALDIR RAUPP e GARIBALDI ALVES FILHO, respectivamente, pretendem partilhar o valor da multa prevista no art. 8º da Lei nº 13.254, de 2016, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos moldes do disposto no art. 159, inciso I, da Constituição Federal (CF). No mesmo sentido, as Emendas nºs 8 e 9, apresentadas em Plenário pelos Senadores DALIRIO BEBER e RAIMUNDO LIRA, respectivamente. A Emenda nº 7, do Senador GARIBALDI ALVES FILHO, apenas atualiza a ementa da proposição, em consonância com o disposto na Emenda nº 6.

A Emenda nº 3, também do Senador VALDIR RAUPP, pretende direcionar 15% do valor arrecadado da multa para o Fundo Nacional de Saúde e 18% para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A Emenda nº 5, do Senador ATAÍDES OLIVEIRA, pretende estender os efeitos do RERCT para os ativos existentes até 31 de dezembro de 2015, aumentando em um ano a data de referência para regularização disposta originalmente na Lei nº 13.254, de 2016.



SF/16952.58694-76

Página: 2/10 23/11/2016 17:59:59

5dcc9741487a4a35bf8ee24a9b2cc6c8553a898e



A Emenda nº 10, de Plenário, do Senador DALIRIO BEBER, estende o prazo para as novas adesões ao RERCT até 30 de novembro de 2017, mas alterando a alíquota do imposto de renda de forma que fique mais gravosa com o decurso do tempo. Assim, seria de 17,5% entre 1º de fevereiro de 2017 e 10 de março de 2017; 18,5% entre 11 de março de 2017 e 31 de maio de 2017; 19,5% entre 1º de junho de 2017 e 31 de agosto de 2017; e 20,5% entre 1º de setembro de 2017 e 30 de novembro de 2017.

A Emenda nº 11, de Plenário, do Senador ROMERO JUCÁ, é um substitutivo integral. Seu art. 1º altera os arts. 1º e 5º da Lei nº 13.254, de 2016, além de incluir um novo art. 11-A na norma. A mudança promovida no art. 1º se dá pela inclusão dos §§ 3º-A e 4º-A, com objetivo de aplicar o RERCT aos não residentes no Brasil em 30 de junho de 2016, desde que tenham sido residentes no País em qualquer período entre 31 de dezembro de 2010 e 30 de dezembro de 2016, bem como ao espólio cuja sucessão tenha sido aberta até a data de adesão ao regime. No art. 5º é alterada a redação do § 1º, para dispor, de forma clara, que o cumprimento das condições previstas no regime, antes de decisão criminal, extinguirá a punibilidade dos crimes elencados na norma, praticados até a data de adesão.

O novo art. 11-A proposto elenca o rol de agentes públicos cuja adesão ao RERCT é vedada. Aprimora a redação do atual art. 11 da Lei, mas retira a restrição atualmente existente de adesão por parte do cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, desde que a origem dos bens, dos direitos e dos recursos seja desvinculada de quaisquer atividades exercidas pelo respectivo mandatário ou a pessoa investida em cargo, emprego ou função. É mantida a data de publicação da Lei nº 13.254, de 2016 (14/01/2016) para verificação da restrição.

O art. 2º do Substitutivo trata do novo prazo para adesão ao RERCT, dispondo que ele será reaberto por 120 dias, contados do trigésimo dia a partir da publicação lei, para a declaração voluntária da situação patrimonial em 30 de junho de 2016. No mesmo sentido do PLS, ele majora para 17,5% a alíquota do imposto de renda devido no caso das adesões durante o novo prazo, estipulando que sobre esse montante ainda incidirá multa administrativa de 100%. O art. 3º do Substitutivo dispõe que as adesões com base nos §§ 3º-A e 4º-A do art. 1º da Lei nº 13.254, de 2016, se submetem aos requisitos do art. 2º.

O art. 4º enuncia que a multa de regularização de que trata o art. 8º da Lei nº 13.254, de 2016, e o § 4º do art. 2º do Substitutivo não tem natureza jurídica tributária. Aqui houve erro material na redação do



SF/16952.58694-76

Página: 3/10 23/11/2016 17:59:59

5dccc9f741487a4a35bf8ee24a9b2c6c8553a898e



dispositivo, que acarretou a errônea numeração dos demais artigos da Emenda.

O art. 6º do Substitutivo (art. 5º, na realidade), determina que disposto na futura norma será regulamentado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). O art. 7º (art. 6º, na realidade) fixa a vigência da lei de conversão a partir da sua publicação.

A Emenda nº 12, de Plenário, também do Senador ROMERO JUCÁ, é praticamente idêntica à Emenda nº 11. Na realidade, foi reapresentada para corrigir os erros materiais apontados acima e trazer o texto integral do art. 4º do Substitutivo, que faculta ao contribuinte que aderiu ao RERCT até 31 de outubro de 2016 o direito de complementar a declaração de que trata o art. 5º da Lei nº 13.254, de 2016, desde que pagamento o respectivo imposto e multa devidos sobre o valor adicional. Além disso, não inclui novo art. 11-A, mas apenas altera a redação do atual art. 11 da Lei nº 13.254, de 2016.

II – ANÁLISE

Com relação à constitucionalidade do PLS, destacamos que a matéria em exame se coaduna com os parâmetros constitucionais aplicáveis, quer no tocante à legitimidade da iniciativa parlamentar no processo legislativo (art. 61, *caput*, da CF), quer quanto à competência da União e do Congresso Nacional para legislar sobre o tema (arts. 24, inciso I; 48, *caput* e inciso I; da CF).

No tocante à juridicidade, a proposição se afigura 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. Finalmente, revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A Lei nº 13.254, de 2016, que instituiu o RERCT, resultou da apresentação, pelo Poder Executivo, do Projeto de Lei (PL) nº 2.960, de 2015, aprovado na Câmara dos Deputados no dia 11 de novembro de 2015 e remetido ao Senado Federal, onde recebeu a identificação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 186, de 2015.

Por seu turno, o PL nº 2.960, de 2015, teve como base a Emenda Substitutiva apresentada pelo Senador DELCÍDIO DO AMARAL ao texto



SF/16952.58694-76

Página: 4/10 23/11/2016 17:59:59

5dcc9f741487a4a35bf8ee24a9b2c6c8553a898e



do PLS nº 298, de 2015, de autoria do Senador RANDOLFE RODRIGUES. Após intensa negociação acerca da matéria nesta Casa, as lideranças partidárias acordaram pela sua retirada da pauta do Plenário, onde se encontrava desde 16 de julho de 2015, tendo em vista o compromisso do Poder Executivo em apresentar projeto no mesmo sentido, para deliberação do Congresso Nacional, o que resultou no PL nº 2.960, de 2015.

No Senado Federal, o PLC nº 186, de 2015, foi aprovado em 15 de dezembro de 2015.

Essa legislação, pioneira no Brasil, teve como finalidade possibilitar aos cidadãos que não se encontravam regulares em relação ao seu patrimônio lícito localizado no exterior a adoção de providências visando justamente a sua adequação às normas vigentes, em face dos acordos internacionais de troca de informações financeiras e tributárias recentemente assinados pelo Brasil. Nesse sentido, vale mencionar, por exemplo, o "Foreign Account Tax Compliance Act" (FATCA), conforme disposto no Decreto nº 8.506, de 24 de agosto de 2015, que promulgou o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América para Melhoria da Observância Tributária Internacional e Implementação do FATCA, firmado em Brasília, em 23 de setembro de 2014.

Também, o depósito, no dia 1º de junho de 2016, pelo Ministro de Relações Exteriores do Brasil, junto à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do instrumento de ratificação da Convenção Multilateral sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria Tributária. Isso significa que a Convenção entrou em vigor, no Brasil, a partir de 1º de outubro de 2016. A regra de vigência e aplicação da Convenção define que ela produzirá efeitos para cada parte contratante a partir de 1º de janeiro do ano subsequente à correspondente ratificação, mas que duas ou mais partes poderão acordar sua aplicação retroativa.

O RERCT viabilizou a regularização de ativos no montante de R\$ 169,9 bilhões, que corresponderam aos valores de imposto de renda e multa de regularização declarados de R\$ 50,9 bilhões, dos quais R\$ 46,8 bilhões foram arrecadados. Foram apresentadas 25.114 Declarações de Regularização Cambial e Tributária (DERCATs), sendo 25.011 por pessoas físicas e 103 por pessoas jurídicas.

O Secretário da RFB, Sr. Jorge Rachid, ressaltou que o programa atingiu seus objetivos e que os contribuintes que optaram pelo



SF/16952.58694-76

Página: 5/10 23/11/2016 17:59:59

5dcc9f741487a4a35bf8ee24a9b2c6c8553a898e



RERCT certamente avaliaram positivamente o custo-benefício da adesão, pois hoje é muito mais fácil para o Fisco localizar valores não declarados no exterior.

Concordamos com a avaliação do Secretário da RFB no sentido de que o RERCT foi efetivo. Não apenas possibilitou a regularização de um imenso patrimônio de residentes no Brasil, mas também proporcionou aos combalidos cofres da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios um reforço de caixa considerável.

Entretanto, não podemos desconsiderar o fato de que a grande expectativa em torno do programa por parte não apenas dos Governos de todas as esferas da Federação e dos contribuintes, mas também de todos os demais envolvidos no processo de regularização, tais como advogados tributaristas e criminalistas, contadores, operadores do mercado financeiro, etc., resultou em algumas controvérsias, que colocaram em dúvida, inclusive, a segurança jurídica do optante pelo RERCT.

Talvez a principal questão refira-se à data fixada na Lei nº 13.254, de 2016, para determinação dos ativos a serem regularizados (31 de dezembro de 2014), pela qual se discutia se a apuração do imposto devido teria como base uma “foto” ou um “filme” do patrimônio do contribuinte. O regulamento da Lei, contido na Instrução Normativa RFB nº 1.627, de 11 de março de 2016 (DOU de 15/3/2016), confirmou que o patrimônio consumido em data anterior também deveria ser incluído. Ou seja, se em 31 de dezembro de 2014 o contribuinte tivesse um milhão de reais em aplicações financeiras, mas tivesse consumido antes dessa data quinhentos mil reais, deveria declarar, para fins de regularização, um milhão e quinhentos mil reais.

A interpretação foi reiterada pela RFB no *Perguntas e Respostas 1.3*, aprovado pelo Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 10, de 20 de outubro de 2016. Na pergunta nº 39, o Fisco esclareceu que quem desejar estender integralmente os efeitos da lei aos bens e às condutas a eles relacionados, deverá informar tanto a parte do bem remanescente em 31 de dezembro de 2014 como a parte consumida.

Diante desse panorama, surgiram não apenas rumores, mas propostas concretas de alteração da Lei nº 13.254, de 2016, antes do final do prazo para adesão, qual seja, 31 de outubro de 2016.

Exemplo disso foi o PL nº 2.617, de 2015, de autoria do Deputado MANOEL JUNIOR, que *dispõe sobre anistia tributária, cambial*



SF/16952.58694-76

Página: 6/10 23/11/2016 17:59:59

5dcc9f741487a4a35bf8ee24a9b2c6c8553a898e



e criminal aos bens mantidos no exterior por pessoas físicas residentes no país, não previamente informados às autoridades brasileiras na forma da legislação aplicável, que venham a ser informados na forma e no prazo desta lei, e dá outras providências, a que foi apensado o PL nº 2.926, de 2015, do Deputado SERGIO ZVEITER.

O interesse pelos PLs nºs 2.617 e 2.926, ambos de 2015, perdeu-se, momentaneamente, com a aprovação, na Câmara dos Deputados, em 11 de novembro de 2015, do mencionado PL nº 2.960, de 2015, do Poder Executivo, que originou a Lei nº 13.254, de 2016. Mas a discussão sobre os projetos ressurgiu e se intensificou nos meses de setembro e outubro passados devido à chegada do termo final do RERCT. Parado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados desde 22 de setembro de 2015, em 8 de junho de 2016 voltou a tramitar com a designação de relator, o Deputado ALEXANDRE BALDY, que apresentou o Parecer nº 1 – CSPCCO, pela aprovação dos PLs nºs 2.617 e 2.926, ambos de 2015, nos termos do substitutivo. Em 5 de outubro de 2016, passaram a tramitar em regime de urgência em virtude da aprovação do Requerimento de Urgência nº 5.266, de 2016. Todavia, após intensas negociações, foram retiradas da pauta do Plenário daquela Casa, de ofício, pelo seu Presidente, Deputado RODRIGO MAIA.

Um das propostas contidas no substitutivo apresentado pelo Deputado ALEXANDRE BALDY era justamente a alteração do art. 7º da Lei nº 13.254, de 2016, para estender o prazo de adesão ao RERCT por mais dois meses, de 31 de outubro para 31 de dezembro de 2016, sob a justificativa de que várias dúvidas decorrentes da interpretação do regime levaram inúmeros contribuintes a retardar a apresentação das declarações.

É certo que inúmeros contribuintes deixaram de aderir ao RERCT durante o prazo original em virtude das possibilidades concretas de alteração do regime e prorrogação do seu termo final. Como enuncia a justificativa do PLS sob análise, *as incertezas em relação à eventual prorrogação do prazo de adesão e em torno da base de cálculo do imposto de renda e da multa – se “foto” ou se “filme” – fizeram com que alguns contribuintes perdessem a oportunidade de aderir ao regime.*

Portanto, entendemos como louvável e justa a reabertura do prazo para adesão ao RERCT contida no projeto. Entretanto, entendemos que o novo prazo, por questões de ordem prática, deve ser fixado de forma diferente, com base em dias, contados de marco estabelecido com a publicação da futura norma. Nesse ponto, estamos alinhados com o proposto



SF/16952.58694-76

Página: 7/10 23/11/2016 17:59:59

5dccc9f741487a4a35bf8ee24a9b2c6c8553a898e



pela Emenda nº 12, que estabelece que o regime será reaberto por 120 dias, contados do trigésimo dia a partir da publicação futura norma.

Relativamente às Emendas nºs 2, 4, 6, 7, 8 e 9, elas refletem pleito recorrente dos entes subnacionais, que passam por situação financeira crítica. Como lembram as emendas, o PLC nº 186, de 2015, que deu origem à Lei nº 13.254, de 2016, estipulava no § 1º do art. 8º que a arrecadação decorrente da multa prevista no seu *caput* seguiria a destinação conferida ao imposto de renda previsto no art. 6º da mesma norma, inclusive para compor o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O dispositivo foi vetado pela Presidente da República sob o argumento de que a arrecadação da multa não precisava ser a mesma daquela constitucionalmente conferida ao imposto de renda, tendo em vista as diferenças de natureza jurídica.

O argumento jurídico utilizado no veto tem apoio, inclusive, em entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (cf. Parecer PGFN/CAT nº 2.332, de 2012). Contudo, a opção do governo central de não partilhar os recursos da multa de regularização não foi aceita pelos demais entes da federação, que precisam de recursos financeiros. Vários Estados ajuizaram Ações Cíveis Originárias (ACOs) no Supremo Tribunal Federal (STF) requerendo a partilha da multa. Em 11 de novembro passado, a Ministra Rosa Weber, relatora dessas demandas no Tribunal, deferiu liminar a 23 Estados e mais o Distrito Federal para que a União deposite em juízo os valores correspondentes do FPE questionados por essas unidades da federação (cf. ACOs nºs 2931, 2934, 2935, 2936, 2938, 2939, 2940, 2941, 2942).

Somos solidários aos Estados e aos Municípios. Mas o produto proveniente da arrecadação da multa de regularização, ao contrário do alegado pelos entes subnacionais, não tem natureza tributária, mas, sim, administrativa, inexistindo exigência constitucional para sua repartição. É o que pretende deixar claro o art. 4º do Substitutivo do Senador ROMERO JUCÁ. Note-se, ainda, que, em relação ao imposto de renda, não há discussão acerca da partilha e os Estados e Municípios receberão sua parcela dos novos recursos arrecadados.

Ademais, é importante destacar que, em 22 de novembro de 2016, após reunião dos governadores no Palácio do Planalto, com a presença do presidente Michel Temer e do ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, o governo central aceitou dividir a multa arrecadada no RERCT. As condições impostas foram a retirada das ações cobrando a partilha no STF e



SF/16952.58694-76

Página: 8/10 23/11/2016 17:59:59

5dcc9f741487a4a35bf8ee24a9b2c6c8553a898e



a execução de um ajuste fiscal com uma série de medidas estruturais para redução dos gastos. Ou seja, ainda que não haja a obrigação da repartição da multa, o Governo Federal já se comprometeu em dividi-la, de maneira a auxiliar os entes subnacionais.

Diante disso, somos contrários, no mérito, às Emendas nºs 2, 4, 6, 7, 8 e 9.

Apesar da louvável intenção da Emenda nº 3, entendemos que, neste momento de crise financeira do Estado brasileiro, aumentar as vinculações dos recursos disponíveis, que já são muitas, apenas tornará mais difícil a gestão da economia. Além disso, os recursos para a saúde e a educação já se encontram garantidos na Constituição Federal (cf. arts. 198, § 2º, I, e 212, *caput*).

A Emenda nº 5 tem como objetivo, na verdade, aumentar a abrangência do RERCT. O PLS apenas reabre o prazo para novas adesões, majorando a alíquota do imposto de renda, mas mantendo todas as demais condições. A mencionada emenda, por seu turno, estende a regularização para os ativos existentes até 31 de dezembro de 2015, aumentando em um ano a data de referência disposta na Lei nº 13.254, de 2016 (31 de dezembro de 2014). Desse modo, todos os contribuintes, inclusive aqueles que já aderiram ao RERCT no prazo original, poderiam, se houver interesse, aderir ao regime para regularizar patrimônio irregular até o ano-calendário 2015.

A proposta é pertinente com a reabertura do prazo para adesão ao regime. De fato, sendo concedido novo período para opção, que se iniciará no ano de 2017, é razoável que a data de abrangência do RERCT seja, também, atualizada. Nesse ponto, todavia, acreditamos que a data proposta no Substitutivo contido na Emenda nº 12, por ser mais abrangente, incluindo o patrimônio existente até 31 de junho de 2016, é mais adequada e deve prevalecer.

A Emenda nº 10, que tenciona majorar, de forma escalonada, a alíquota do imposto de renda durante o novo prazo, possivelmente desestimulará indevidamente as adesões, o que deve ser evitado.

No que toca, ainda, à Emenda nº 12, é relevante e muito bem-vinda a redação proposta ao § 1º do art. 5º da Lei nº 13.254, de 2016, que resolverá problema grave, propiciando segurança jurídica ao contribuinte que já aderiu ao RERCT ou irá fazê-lo durante o novo prazo. Efetivamente, a extensão da extinção de punibilidade prevista no dispositivo gerou muitas



SF/16952.58694-76

Página: 9/10 23/11/2016 17:59:59

5dcc9f741487a4a35bf8ee24a9b2c6c8553a899e



dúvidas e certamente desestimulou adesões. Assim, entendemos que o Substitutivo proposto na Emenda nº 12 está adequado e merece aprovação por esta Casa.

III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos (i) pela **aprovação** do PLS nº 405, de 2016, na forma da Emenda nº 12, de Plenário; (ii) pela **prejudicialidade** das Emendas nºs 5 e 11; e (iii) pela **rejeição** das demais emendas.

Sala das Sessões,

, Presidente

 , Relator

