



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 19, de 2023.

Em 3 de maio de 2023.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.171, de 30 de abril de 2023, que “Dispõe sobre a tributação da renda auferida por pessoas físicas residentes no País em aplicações financeiras, entidades controladas e ‘trusts’ no exterior, altera os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física de que trata o art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, e altera os valores de dedução previstos no art. 4º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.”¹

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

¹ <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/157178>, em 2 mai. 2023.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.²

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional³.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a

2

https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2002cn.pdf, p. 6, em 2 mai. 2023.

³ <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/157178>, em 2 mai. 2023.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da MP 1.171, de 2023

A presente Medida Provisória (MP) desdobra-se em 16 artigos, organizados em 3 títulos. O primeiro título, sobre tributação de renda auferida no exterior, abrange 12 artigos, distribuídos em 6 capítulos. O segundo título, acerca da alteração dos valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF), abarca 2 artigos. No terceiro título, de disposições gerais, o art. 15 é de revogação de dispositivos da MP 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e o art. 16 é de vigência a partir de 1º de maio de 2023.

Segundo “Nota à Imprensa: informações sobre a MP 1.171/23”, do Ministério da Fazenda, a MP em apreço encaminha questões como:

- Mais de R\$ 1 trilhão (+US\$ 200 bilhões) em ativos de pessoas físicas no exterior que não pagam praticamente nada de IRPF sobre rendas passivas (juros, royalties etc).
- Utilização de estruturas em "paraísos fiscais" (offshores) por pessoas físicas residentes no país para evitar ou diferir a tributação do Imposto sobre a Renda, usualmente conhecida por regra CFC (Controlled Foreign Company).
- Necessidades de aperfeiçoamento da tributação de ativos financeiros no exterior detidos por pessoas físicas residentes no país.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- Tabela progressiva mensal sem alteração por longo período, com consequente incidência do IRPF sobre rendas abaixo de dois salários mínimos.⁴

2.1 Primeiro título: tributação de renda auferida no exterior

Em linhas gerais, a partir de 1º de janeiro de 2024, a renda auferida por pessoas físicas residentes no País em aplicações financeiras, entidades controladas e “trusts” no exterior será computada separadamente dos demais rendimentos e dos ganhos de capital, na Declaração de Ajuste Anual – DAA (arts. 1º e 2º). Tais rendimentos anuais se sujeitarão às seguintes alíquotas: I – 0% até R\$ 6 mil; II – 15% sobre o que exceder R\$ 6 mil, até R\$ 50 mil; III – 22,5% sobre o que ultrapassar R\$ 50 mil (art. 2º).

A MP em apreço faculta à pessoa física residente no País optar por atualizar o valor dos bens e direitos no exterior informados na sua DAA, para o valor de mercado, em 31 de dezembro de 2022, e tributar a diferença para o custo de aquisição, pelo IRPF, à alíquota definitiva de 10% (art. 10).

A proposição sob exame determina ainda conversão para valor em moeda nacional pela cotação de fechamento da moeda estrangeira divulgada, para venda,

⁴ https://www.gov.br/fazenda/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2023/maio/medidas-anunciadas-em-funcao-do-dia-do-trabalhador, de 1º mai. 2023, em 2 mai. 2023.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pelo Banco Central do Brasil, para a data do fato gerador, ressalvadas as disposições específicas (art. 12).

2.2 Segundo título: alteração de valores da tabela mensal do IRPF

Os arts. 12 e 13 versam sobre alterações, na Lei nº 11.482, de 2007, com atualização da tabela progressiva mensal do IRPF, a partir de maio de 2023, e os valores de dedução previstos pela Lei nº 9.250, de 1995, conforme Tabela Única a seguir.

TABELA ÚNICA – Tabela progressiva mensal do IRPF

Base de Cálculo (R\$)	Alíquota (%)	Parcela a Deduzir do IR (R\$)
Até 2.112,00	zero	zero
De 2.112,01 até 2.826,65	7,5	158,40
De 2.826,66 até 3.751,05	15	370,40
De 3.751,06 até 4.664,68	22,5	651,73
Acima de 4.664,68	27,5	884,96

Fonte: Planalto, 2023⁵.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas

⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1171.htm, em 2 mai. 2023.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União. Dessa maneira, o objeto da nota de adequação não abrange aspectos constitucionais de admissibilidade das MPs (relevância e urgência).

Assim, o escopo da presente análise se limita única e exclusivamente a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, via de regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias, as quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

No caso específico da MP 1.171, de 2023, observa-se a ocorrência de impacto orçamentário e financeiro, com aumento de receitas decorrente das mudanças na tributação de renda auferida no exterior e renúncia de receitas associada às alterações na tabela progressiva mensal do IRPF.

Dessa forma, cumpre avaliar a conformidade da MP à legislação orçamentária e financeira pertinente, abrangendo dispositivos constitucionais, infraconstitucionais, como a Lei nº 4.320 de 1964, a Lei Complementar nº 101, de 2000, as leis orçamentárias, com destaque para as diretrizes orçamentárias (em especial arts. 131



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

a 143 da LDO 2023⁶) e a lei orçamentária anual e outras pertinentes, examinando-se também os argumentos constantes da exposição de motivos e documentos afins.

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, inseriu dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT⁷, pelo que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Por sua vez, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF⁸ determina que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual

⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Lei/L14535.htm, em 2 mai. 2023.

⁷ (ADCT) Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

⁸ (LRF) Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a pelo menos uma das seguintes condições: (i) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais; ou (ii) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A Lei nº 14.436, de 2022 (LDO 2023), institui, em seu art. 131⁹, que as proposições legislativas e as suas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita da União deverão ser instruídas com o demonstrativo

tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

⁹ (LDO 2023) Art. 131. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

do impacto no exercício financeiro em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes. No já citado art. 131 das diretrizes vigentes consta que “§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput [demonstrativo do impacto no exercício financeiro em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes]”¹⁰.

Já o art. 132 da LDO 2023 (*caput* e inciso I)¹¹, estabelece que, quando o mencionado demonstrativo apresentar redução de receitas, a proposta deve demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais, e cumprir, no mínimo,

¹⁰ Idem.

¹¹ (LDO 2023) Art. 132. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 131 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposição deverá: I - na hipótese de redução de receita, cumprir, no mínimo, um dos seguintes requisitos: a) ser demonstrado pelo proponente que a redução foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; b) estar acompanhada de medida compensatória que anule o efeito da redução de receita no resultado primário, por meio de aumento de receita corrente ou redução de despesa; ou c) comprovar que os efeitos financeiros líquidos da medida são positivos e não prejudicam o alcance da meta de resultado fiscal, quando decorrentes de: 1. extinção, transformação, redução de serviço público ou do exercício de poder de polícia; ou 2. instrumentos de transação ou acordo, conforme disposto em lei; e (...) § 4º Para fins de atendimento ao disposto na alínea “b” do inciso I e na alínea “a” do inciso II do caput, as medidas para compensar a redução de receita ou o aumento de despesa devem integrar a proposição legislativa, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que a fundamentar, hipótese em que será: I - vedada a alusão a outras proposições legislativas em tramitação; e II - permitida a alusão a lei publicada no mesmo exercício financeiro que registre de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que a tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

um destes requisitos: (i) demonstração, pelo proponente, que a renúncia foi considerada na estimativa da lei orçamentária; (ii) indicação de medida compensatória que anule o efeito da renúncia, por aumento de receita corrente ou redução de despesa¹²; ou (iii) comprovação de que os efeitos líquidos da redução de receita são positivos e não prejudicam o alcance da meta fiscal.

Conforme previsto no § 4º do citado artigo, as medidas de compensação, quando necessárias, devem integrar a proposição legislativa, vedada alusão a outras proposições em tramitação (inciso I). Nada obstante, o inciso II do mesmo dispositivo faculta a indicação de lei publicada em 2023 como medida compensatória, desde que a mesma tenha registrado de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que a tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita.

A propósito, as diretrizes orçamentárias vigentes determinam que as proposições legislativas de autoria do Poder Executivo federal que possam acarretar redução de receita sejam encaminhadas para análise e emissão de parecer dos órgãos centrais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e do Sistema de Administração Financeira Federal – Ministério do Planejamento, Orçamento e

¹² Registre-se que, de acordo com o previsto no inciso I do § 3º do art. 132, essa possibilidade de compensação por redução de despesa não se aplica às renúncias de que trata o art. 14 da LRF.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Gestão e Secretaria do Tesouro Nacional, respectivamente, segundo a Lei nº 10.180, de 2001¹³ – para avaliação quanto à sua adequação orçamentária e financeira (LDO 2023, art. 133).

O inciso I do art. 134¹⁴, por sua vez, esclarece que as regras dos arts. 131 e 132 aplicam-se às propostas que autorizem renúncia de receitas mesmo quando a produção de efeitos dependa de atuação administrativa posterior.

Ainda na LDO 2023, no art. 143¹⁵, há outras condições a serem observadas pelas proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários, quais sejam: (i) vigência máxima de cinco anos; (ii) estabelecimento de metas e objetivos da proposta; (iii) designação de órgão responsável pelo acompanhamento e avaliação do benefício.

¹³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm, em 18 abr. 2023.

¹⁴ (LDO 2023) Art. 134. O disposto nos art. 131 e art. 132 aplica-se às proposições legislativas que: I - autorizem redução de receita, ainda que a produção de efeitos dependa de atuação administrativa posterior;

¹⁵ (LDO 2023) Art. 143. As proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão: I - conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; II - estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e III - designar órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos. § 1º O órgão gestor definirá indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos estabelecidos no programa e dará publicidade a suas avaliações.(...)



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Inobstante eventuais divergências doutrinárias, sobre o que seriam benefícios tributários, para fins de subsunção às normas orçamentárias e financeira atinentes às renúncias de receitas, há inegável impacto fiscal econômico e financeiro – e, por conseguinte, orçamentário – nas estimativas de receitas futuras da União. Assim, incidem requisitos impostos pela legislação, especificamente quanto à:

1. apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, *caput*, da LRF e art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT);

2. demonstração da ausência de prejuízo ao alcance das metas de resultados fiscais (art. 14, inc. I, da LRF e art. 132 da LDO 2023). As mencionadas divergências jurídicas doutrinárias podem, a depender do posicionamento do intérprete, afetar a incidência desse requisito.

Quanto aos impactos fiscais estimados, conforme a já mencionada “Nota à Imprensa”, em observância ao art. 14, *caput*, da LRF e ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, a MP em tela:

[... tem] 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.

Em relação à atualização dos valores da tabela mensal do IRPF, estima-se uma redução de receitas em 2023 da ordem de R\$



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3,20 bilhões (referente a 7 meses), em 2024 de R\$ 5,88 bilhões e em 2025 de R\$ 6,27 bilhões.¹⁶

Cumprir destacar que o potencial arrecadatório aparentemente supera a redução de receitas estimada para 2023 (R\$ 3,25 bilhões > R\$ 3,20 bilhões) e 2025 (R\$ 6,75 bilhões > R\$ 6,27 bilhões). Contudo, o resultado fiscal de 2024 (R\$ 3,59 bilhões < R\$ 5,88 bilhões) ficaria onerado em cerca de R\$ 2,29 bilhões.

Conforme a Exposição de Motivos nº 57/2023-MF, de 28 de abril de 2023,

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.¹⁷

¹⁶ https://www.gov.br/fazenda/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2023/maio/medidas-anunciadas-em-funcao-do-dia-do-trabalhador, em 2 mai. 2023.

¹⁷ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9345918&ts=1683132013754&disposition=inline>, em 3 mai. 2023



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da MP 1.171, de 2023, quanto à adequação orçamentária e financeira.

João Henrique Pederiva
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos