

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 65, de 2012 (Projeto de Lei nº 1.263, de 2003, na origem), do Deputado LEONARDO MONTEIRO, que *acrescenta alínea ao § 3º do art. 18 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.*

RELATOR: Senador **HUMBERTO COSTA**

RELATOR AD HOC: Senador **PAULO ROCHA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 65, de 2012, do Deputado LEONARDO MONTEIRO, é composto por dois artigos. O primeiro acrescenta a alínea “i” ao § 3º do art. 18 da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet, para inserir a implantação e a produção das rádios e das televisões comunitárias na lista de segmentos culturais aptos a receberem doações e patrocínios passíveis de dedução integral do Imposto sobre a Renda (IR) devido pelos doadores e patrocinadores.

O segundo artigo trata apenas da vigência da norma, ao dispor que entrará em vigor na data da publicação da lei.

Na justificação, o autor do PLC alega que seria importante a inserção das emissoras comunitárias na Lei Rouanet, o que promoveria e estimularia a produção cultural local e valorizaria, assim, os direitos humanos.

Após ter sido apreciada na Câmara dos Deputados pelas Comissões de Educação e Cultura (CEC); de Finanças e Tributação (CFT);

e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que opinaram pela aprovação da matéria, a proposição foi enviada ao Senado Federal.

Definiu-se que nesta Casa a proposição seria analisada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE); pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); e, em caráter terminativo, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

O PLC foi, então, analisado e aprovado, com emenda, pela CE e posteriormente rejeitado pela CCT. Em seguida, foi enviado à CAE para manifestação em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Concernente à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente, em concorrência com os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre direito tributário e sobre cultura, conforme previsto, respectivamente, nos incisos I e IX do art. 24 da Constituição da República.

Nota-se que a matéria não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da Constituição Federal). Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a opção por um projeto de lei ordinária se revela adequada, pois a matéria não está reservada à lei complementar.

Registre-se, ainda, que o projeto de lei atende ao art. 150, § 6º, da Constituição Federal, o qual exige lei específica para a concessão de benefícios tributários.

Quanto à juridicidade, é importante registrar que o PLC não atende às exigências contidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e na Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (LDO de 2014), especificamente no que concerne às regras relativas à renúncia de receita e à perda de arrecadação.

Discorda-se, assim, da conclusão da CFT da Câmara dos Deputados que, ao analisar a proposição em questão entendeu não haver aumento de renúncia fiscal, sob o argumento de que haveria apenas ampliação das opções de aplicação dos recursos com a inserção de novo segmento no § 3º do art. 18 da Lei Rouanet.

A discordância reside na compreensão de que o PLC nº 65, de 2012, ao inserir a implantação e a produção das rádios e das televisões comunitárias no § 3º do art. 18 da Lei Rouanet, aumenta a possibilidade de que mais doações e patrocínios sejam abatidos integralmente do IR devido pelos doadores e patrocinadores, pois amplia o rol de segmentos que poderão ser atendidos por recursos de terceiros com incidência do referido benefício fiscal. Com a ampliação das opções, há potencial impacto na quantidade de recursos aplicados.

Para que se entenda melhor, cabe lembrar que o art. 18 da Lei Rouanet **autoriza que as doações e os patrocínios canalizados para projetos culturais que integrem segmentos específicos mencionados no rol do § 3º do aludido dispositivo sejam integralmente deduzidos do IR devido.**

A ampliação do referido rol com a inserção do segmento “implantação e produção das rádios e televisões comunitárias” possibilita novas doações e patrocínios sujeitos ao benefício fiscal previsto no art. 18 da Lei Rouanet.

É bem verdade que não serão alterados os limites totais para dedução do IR com doações e patrocínios a projetos culturais relacionados aos segmentos previstos no § 3º do art. 18 da Lei Rouanet. Atualmente, o limite máximo de dedução aplicável às pessoas físicas é de 6% (seis por cento) e de 4% (quatro por cento) às pessoas jurídicas, ambos os percentuais incidentes sobre o IR devido. Caso não sejam superados os mencionados limites, as doações e os patrocínios que atendam ao art. 18 da Lei Rouanet poderão ser integralmente deduzidos.

Mesmo sem alteração dos limites totais, como dito anteriormente, amplia-se a possibilidade de que mais doações e patrocínios sejam deduzidos do IR devido com a aprovação do PLC em questão. Pode haver, dessa forma, **incremento da utilização do benefício fiscal** com o acréscimo de novo segmento no § 3º do art. 18 da Lei Rouanet.

Também é importante mencionar que a ampliação de benefício fiscal é verificada mesmo que se entenda que doações e patrocínios endereçados à “implantação e produção das rádios e televisões comunitárias” já podem ser efetivados com autorização da Lei Rouanet, por aplicação do art. 26 do aludido diploma legal. Trata-se de dispositivo que prevê **benefício fiscal genérico**, de modo diverso do previsto art. 18 do mesmo diploma legal que, como visto, estabelece segmentos específicos que podem receber doações e patrocínios.

Uma das diferenças entre os benefícios fiscais previstos no art. 18 e no art. 26 é que, no caso do primeiro dispositivo é integral a dedução das doações e dos patrocínios do IR devido, ao passo que, no caso do segundo, há limites por doação e por patrocínio que restringem o montante a ser deduzido e, consequentemente, não permitem que todo o gasto seja dedutível.

Essa diferença é que leva à conclusão de que doações e patrocínios que se enquadrem no benefício fiscal do art. 26 da Lei Rouanet e que passem a ser tratados pela regra do art. 18 da mesma Lei têm o **potencial de aumentar o montante de renúncia de receitas da União**.

Entende-se, assim, que o PLC nº 65, de 2012, não está adequado às normas de direito financeiro mencionadas. A referida adequação é imprescindível, visto que se trata de responsabilidade com a gestão das contas públicas, objetivo perseguido pela LRF e pela LDO de 2014.

Conforme previsto no art. 14 da LRF, a proposição que conceda ou amplie benefício de natureza tributária que acarrete renúncia de receita deve 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 de duas condições**. Uma destas é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO. Outra, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período que iniciar sua vigência e nos dois seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Cabe, ainda, o registro específico das exigências dos arts. 94 e 95 da LDO de 2014 que precisam ser atendidas. Os referidos comandos legais impõem a observância de diversos requisitos de natureza financeira para as proposições legislativas que importem diminuição de receita.

Assim, é importante firmar posição de que a inadequação às normas da LRF e da LDO de 2014 acarreta o reconhecimento da antijuridicidade do PLC nº 65, de 2012.

No que toca à técnica legislativa, não há reparos a serem feitos na proposição em análise.

Do mérito

Conforme exposto, o **objetivo** do PLC nº 65, de 2012, é **conferir tratamento diferenciado** à implantação e à produção das rádios e das televisões comunitárias ao possibilitar o recebimento de doações e patrocínios incentivados de acordo com as regras do art. 18 da Lei Rouanet.

Fala-se em intuito de conferir tratamento diferenciado porque os projetos culturais, aprovados de acordo com a Lei Rouanet, que tenham relação com rádios e televisões comunitárias já podem, atualmente, receber doações e patrocínios dedutíveis do IR devido pelos doadores e patrocinadores. Incide, nesses casos, o art. 26 do referido diploma legal. A lei, portanto, não veda que tais projetos sejam incentivados.

Conforme exposto, o benefício fiscal previsto no art. 18 da Lei Rouanet diferencia-se do previsto no art. 26 da mesma norma. Enquanto o art. 18 possibilita a dedução integral das doações e dos patrocínios do IR devido, o art. 26 restringe o montante desses gastos que podem ser deduzidos do aludido imposto. Por isso, o estabelecimento de segmentos que podem ter projetos subsidiados com doações e patrocínios incentivados nos termos do art. 18 da Lei Rouanet tem por finalidade dar tratamento diferenciado a determinadas atividades culturais. Surge, então, a questão: por que conferir tratamento especial à implantação e à produção das rádios e das televisões comunitárias? Ampliar a possibilidade de que recursos sejam captados para esses fins em detrimento de outros setores não parece encontrar justificativa razoável.

É reprovável o objetivo de conferir tratamento diferenciado a determinados setores sem uma análise que considere outros segmentos relevantes para o desenvolvimento cultural nacional. O fomento à diferenciação de tratamento entre os projetos culturais pode acarretar o aumento das distorções verificadas no Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), instituído pela Lei Rouanet com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor.

A existência de distorções no referido programa foi apontada pelo Poder Executivo na Exposição de Motivos nº 46, de 2009, do Projeto de Lei (PL) nº 6.722, de 2010. Este projeto propõe a implementação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROCULTURA) com o objetivo de reformular os instrumentos normativos vigentes relativos às políticas públicas de cultura no País.

Para evitar que aumentem as distorções do atual sistema, parece ser mais adequada a discussão da matéria tratada no PLC nº 65, de 2012, no âmbito de projeto de lei mais abrangente e que trate a matéria de maneira mais completa, como é o caso do PL nº 6.722, de 2010, que está em tramitação na Câmara dos Deputados. Serão minimizadas, portanto, as chances de benefícios diferenciados indevidos a determinados segmentos culturais.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei da Câmara nº 65, de 2012.

Sala da Comissão, em 23 de junho de 2015.

Senador DELCÍDIO DO AMARAL, Presidente

Senador PAULO ROCHA, Relator *ad hoc*