

## PARECER Nº , DE 2011

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2011, proveniente da Medida Provisória nº 528, de 25 de março de 2011, o qual *altera os valores constantes da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e altera as Leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.656, de 3 de junho de 1998, e 10.480, de 2 de julho de 2002.*

RELATORA-REVISORA: Senadora **Vanessa Grazziotin**

### I – RELATÓRIO

Com base no art. 7º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional (CN), é submetido à apreciação do Plenário desta Casa o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 18, de 2011, acima ementado, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 528, de 25 de março de 2011.

O PLV nº 18, de 2011, compõe-se de dez artigos que versam sobre sete matérias (as seis últimas introduzidas pela Câmara dos Deputados), a saber:

a) correção, no percentual de 4,5% ao ano, da tabela, deduções e desconto simplificado do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) (arts. 1º a 3º);

b) criação de dedução da base de cálculo do IRPF relativa à despesa com plano de saúde paga pelo empregador doméstico em benefício do empregado (art. 3º);

c) prorrogação, até o exercício de 2015, da dedução do IRPF devido relativa à contribuição previdenciária patronal paga pelo empregador doméstico (art. 3º);

d) unificação, mediante crédito ao Fundo Nacional de Saúde, das regras do ressarcimento devido pelas operadoras de plano de saúde (arts. 4º e 5º);

e) faculdade de a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) obrigar fabricantes de bebidas quentes a instalar equipamentos contadores de produção (art. 6º);

f) prorrogação, até 31 de dezembro de 2012, do prazo de concessão de gratificações a servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União (AGU) (arts. 7º e 8º);

g) fixação de prazo mínimo de trinta dias para o contribuinte apresentar a documentação exigida pela fiscalização da Declaração de Ajuste Anual do IRPF (art. 9º).

Em pormenor, os arts. 1º a 3º cuidam da correção, no percentual de 4,5% ao ano, para os anos-calendário de 2011, 2012, 2013 e a partir de 2014, dos seguintes valores do IRPF:

a) tabela de incidência progressiva mensal (art. 1º);

b) deduções da base de cálculo relativas a despesas com instrução e com dependentes (art. 3º);

c) isenção adicional para os rendimentos de aposentadoria e pensão percebidos por contribuintes com 65 anos ou mais de idade (arts. 2º e 3º);

d) limite do desconto de 20% que substitui as deduções da base de cálculo na declaração simplificada (art. 3º).

Também por meio do art. 3º do PLV, a Câmara dos Deputados introduziu alteração no art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995 (acréscimos de alínea *h* ao inciso II do *caput* e de § 4º), para instituir nova dedução da base de cálculo do IRPF. O empregador doméstico que

comprovadamente pagar plano de saúde individual em benefício do empregado poderá deduzir da base de cálculo do imposto a despesa até o limite de R\$ 500,00 (da base de cálculo e não do imposto devido) por ano.

Ainda no art. 3º do PLV, a Câmara dos Deputados promoveu alteração ao inciso VII do art. 12 da Lei nº 9.250, de 1995, para prorrogar até o exercício de 2015, ano-calendário de 2014, a dedução do IRPF devido relativa à contribuição previdenciária patronal paga pelo empregador doméstico.

Os arts. 4º e 5º do PLV, acrescidos pela Câmara dos Deputados, alteram as normas sobre o ressarcimento ao Sistema Único de Saúde (SUS) devido pelas operadoras de planos privados de assistência à saúde. Doravante, o ressarcimento por uso dos serviços de prestadores conveniados ao SUS será feito exclusivamente ao sistema, mediante crédito ao Fundo Nacional de Saúde, e não mais ao conveniado que prestou o serviço ao usuário.

O art. 6º do PLV, acrescido pela Câmara dos Deputados, faculta à Secretaria da Receita Federal do Brasil obrigar fabricantes de bebidas quentes (alcoólicas, exceto cerveja) a instalar equipamentos contadores de produção (art. 6º).

O arts. 7º e 8º do PLV, acrescidos pela Câmara dos Deputados, prorrogam, até 31 de dezembro de 2012, com efeitos financeiros a partir de 2 de junho de 2011, o prazo de pagamento da Gratificação de Representação de Gabinete ou da Gratificação Temporária a servidores ou empregados requisitados pela AGU.

O art. 9º do PLV, acrescido pela Câmara dos Deputados, estabelece prazo mínimo de trinta dias para o contribuinte apresentar a documentação exigida pelo agente fiscal que auditar sua Declaração de Ajuste Anual do IRPF.

O art. 10 é a cláusula que define a vigência e a produção de efeitos das mudanças legislativas constantes do PLV. Os novos valores da tabela mensal e deduções do IRPF vigorarão a partir de 1º de abril de 2011. A tabela progressiva anual do ano-calendário de 2011 será a soma das doze tabelas mensais, computando-se as dos meses de janeiro, fevereiro e março sem a correção. A nova dedução da base de cálculo do IRPF relativa à despesa com o plano de saúde do empregado doméstico será válida a partir de 1º de janeiro de 2012. As disposições dos arts. 4º a 9º do PLV valerão na data

de publicação da lei resultante, mas os efeitos financeiros da prorrogação das gratificações da AGU retroagirão a 2 de junho de 2011.

## **II – ANÁLISE**

### **II.1 – Admissibilidade da MPV nº 528, de 2011**

O art. 8º da citada Resolução CN nº 1, de 2002, estabelece que o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, antes do mérito da medida provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da medida provisória, e sua adequação financeira e orçamentária.

A correção da tabela, deduções e desconto do IRPF não está entre as matérias cuja veiculação por medida provisória é vedada pelo § 1º do art. 62 da Constituição Federal (CF).

A MPV nº 528, de 2011, é relevante, porque previne ofensa ao princípio da legalidade, segundo o qual é vedado à União exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça (art. 150, I, da CF). Isso porque a omissão do legislador em corrigir valores da tabela, deduções e desconto conduziria a uma elevação ilegítima da carga tributária, já que calcada na inflação e não na lei. É igualmente relevante porque recompõe, pelo menos em parte, a renda disponível das famílias, que têm sua capacidade de consumo reduzida com a defasagem entre a evolução dos índices inflacionários e a dos valores ora corrigidos.

É urgente, porque é necessário recompor essa renda disponível das famílias o mais rápido possível, para que possam consumir e investir e assim manter o dinamismo da atividade econômica.

Logo, somos pela admissibilidade da MPV nº 528, de 2011.

### **II.2 – Constitucionalidade, Adequação Orçamentária e Financeira, Técnica Legislativa da MPV e do PLV**

Quanto à constitucionalidade da MPV nº 528, de 2011, e do PLV nº 18, de 2011, frisamos que a União é competente para legislar sobre imposto de renda, proteção e defesa da saúde, e remuneração de seus

servidores consoante os arts. 24, I e XII; 37, *caput*; 48, I; 153, III, todos da CF.

Não apuramos vício de iniciativa na prorrogação do prazo de concessão de gratificações a servidores ou empregados requisitados pela AGU. Ao enviar à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.684, de 28 de junho de 2011, entendemos que a Presidente da República manifestou sua iniciativa privativa em leis que disponham sobre funções públicas na administração direta prevista na alínea *a* do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

As matérias veiculadas nas proposições não estão no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

No que respeita à adequação orçamentária e financeira, em atendimento ao art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Exposição de Motivos (EM) nº 37/2011 – MF, de 18 de março de 2011, esclarece que a correção de valores proposta implicará renúncia de receita no valor estimado de R\$ 1,61 bilhão no ano de 2011, R\$ 2,36 bilhões no ano de 2012, e 2,58 bilhões no ano de 2013.

A referida EM informa, ainda, que a compensação dessa renúncia de receita será feita em 2011 com acréscimos de receita estimados em R\$ 1,75 bilhão, decorrentes de duas iniciativas, a saber:

a) a atualização dos preços de referência para fins de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) sobre as chamadas “bebidas frias” (cervejas, refrigerantes, águas minerais), nos termos do Decreto nº 7.455, de 25 de março de 2011, gerará receita estimada em R\$ 948 milhões;

b) a majoração de alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) incidente nas operações de empréstimo externo, efetivada pelo Decreto nº 7.456, de 28 de março de 2011, acarretará receita estimada em R\$ 802,43 milhões.

Relativamente aos anos de 2012 e 2013, aduz que a renúncia de receita será considerada na elaboração dos respectivos projetos de lei orçamentária, de forma a não afetar as metas de resultados fiscais.

Embora discordemos de que a queda de arrecadação decorrente da correção da tabela, deduções e desconto do IRPF constitua renúncia de receita (não há tratamento tributário diferenciado para um determinado grupo específico e limitado de contribuintes), consideramos a MPV nº 528, de 2011, adequada em termos orçamentários e financeiros.

Já a criação da dedução da despesa com o plano de saúde do empregado doméstico importa renúncia de receita. Por exemplo, o contribuinte sujeito à alíquota de 27,5% poderá deduzir até R\$ 137,50 (R\$ 500,00 X 0,275) por ano do IRPF devido. A prorrogação da dedução da contribuição previdenciária patronal poderá acarretar renúncia de cerca de R\$ 354 milhões para o ano-calendário de 2012 (nossa estimativa, tendo por base o gasto tributário estimado para o corrente ano pela Secretaria da Receita Federal do Brasil), mas essa perda de arrecadação é, no mais das vezes, compensada pelo aumento nas contribuições previdenciárias.

Nesse caso, o art. 92 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – LDO), limita em até cinco anos a extensão do favor fiscal, atendidas as condições do art. 14 da LRF.

O referido artigo da LRF estabelece que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, e deve também cumprir ao menos uma das exigências por ela postas: demonstração de que a renúncia de receitas foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou então indicação de medidas de compensação.

O art. 3º do PLV nº 18, de 2011, respeita o limite de cinco anos para a vigência dos favores fiscais, mas é omissa acerca das estimativas de renúncia de receita para os anos de 2012, quando começam a vigorar, 2013 e 2014. Acreditamos que, dada a importância da formalização do empregado doméstico, o Poder Executivo colmatará essa lacuna quando enviar o projeto de lei orçamentária até 31 de agosto do corrente ano.

O arts. 7º e 8º do PLV, que cuidam da prorrogação do prazo de concessão de gratificações a servidores ou empregados requisitados pela AGU, não dão causa a aumento de despesa para o corrente ano, visto que o pagamento das gratificações, de acordo com a Exposição de Motivos nº 17/2011/AGU, de 7 de junho de 2011, já está previsto na Lei nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011 (Lei Orçamentária para 2011). Isso porque a prorrogação estava prevista no art. 2º da MPV nº 521, de 31 de dezembro de 2010, que caducou por não ter sido apreciada a tempo pelo Senado.

A técnica legislativa utilizada no art. 9º do PLV nº 18, de 2001, merece reparos, conforme se verá na discussão de mérito. Abstemo-nos de propor alteração ante a proximidade do prazo de caducidade da MPV.

## **II. 3 – Mérito**

### **Correção da Tabela, Criação e Prorrogação de Deduções do IRPF**

A correção da tabela, deduções e desconto simplificado do IRPF implica redução da base de incidência do imposto, fazendo com que o contribuinte pessoa física pague menos tributo.

Após a correção procedida pela Lei nº 9.250, de 1995, a pressão do Congresso Nacional levou o Presidente da República a editar medida provisória convertida na Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002, que reajustou em 17,5% os valores da tabela do IRPF. Outra MPV convertida na Lei nº 11.119, de 25 de maio de 2005, promoveu reajuste de 10%, a partir de 1º de janeiro de 2005. Outra MPV convertida na Lei nº 11.311, de 13 de junho de 2006, fez a correção de 8%, a partir de 1º de fevereiro de 2006. A Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, também resultante de MPV, inovou ao reajustar em 4,5%, a cada ano, os valores a vigor nos anos-calendários de 2007 a 2010. Nova e importante inovação se deu com a Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, também resultante de MPV, que criou duas novas faixas intermediárias de tributação às alíquotas de 7,5% e 22,5%.

Vê-se que as leis que corrigem a tabela do IRPF vêm tendo origem em medidas provisórias. Isso por acerto entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, que tem o poder de veto. A competência é do Congresso Nacional, conforme já apontado neste relatório. Nem mesmo o Poder Judiciário pode substituir o Parlamento nessa matéria. Conforme decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, na sessão de ontem, 1º de

agosto de 2011, “não compete ao Poder Judiciário substituir-se ao Poder Legislativo na análise do momento econômico e do índice de correção adequados para a retomada ou mera aproximação do quadro estabelecido entre os contribuintes e a lei, quando da sua edição, devendo essa omissão ficar sujeita apenas ao princípio da responsabilidade política”.

Agora, com a MPV nº 528, de 2011, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, com o propósito de evitar a reindexação da economia, mantém sua política de correção quadrienal antecipada da tabela com base na expectativa de inflação futura, iniciada com a referida Lei nº 11.482, de 2007. O percentual de correção de 4,5% é o centro da meta de inflação para os anos de 2011 a 2013 prevista nas Resoluções do Conselho Monetário Nacional nºs 3.748, de 30 de junho de 2009, 3.880, de 22 de junho de 2010, e 3.991, de 30 de junho de 2011. Esses normativos preveem intervalo de tolerância para a meta de dois pontos percentuais para mais e para menos (de 2,5% a 6,5%).

Essas metas de inflação são representadas por variações do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), por determinação do art. 1º da Resolução CMN nº 2.615, de 30 de junho de 1999. Nos últimos doze meses (período de jul./2010 a jun./2011), a variação acumulada do IPCA foi de 6,71%, superior inclusive ao limite de 6,5% para o ano de 2011.

Ocorre que o ano de 2011 ainda não findou e a inflação já dá sinais de arrefecimento. A variação do IPCA caiu de 0,47% (mai./2011) para 0,15% (jun./2011). Se mantiver essa tendência, o percentual de correção de 4,5% para o ano de 2011 não ficará longe da variação do IPCA a ser apurada para o ano de 2011 cheio. A prudência sugere manter o percentual de 4,5%.

A prorrogação, por três anos, da dedução, diretamente do IRPF devido, da contribuição previdenciária paga pelo empregador doméstico concorre para o aumento do grau de formalização dos trabalhadores domésticos. A dedução está adstrita à contribuição previdenciária sobre um salário mínimo, limitada a um empregado doméstico por declaração, equivalente a R\$ 810,60 na Declaração de Ajuste Anual do exercício de 2011, ano-calendário de 2010. Essa renúncia fiscal é, no mais das vezes, compensada pelo aumento nas contribuições previdenciárias.

Essa medida de grande alcance social proporcionou aumento da formalização de trabalhadores domésticos, conforme apontam dados recentes do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego. A saída da informalidade trabalhista dá dignidade a



homens e, em maior número, a mulheres; garante a eles e a seus familiares o amparo da Previdência Social nas situações de vulnerabilidade, como doença, invalidez, velhice, maternidade, e a proteção da legislação trabalhista.

O PLV também cria dedução da base de cálculo do IRPF relativa à despesa com plano de saúde paga pelo empregador doméstico em benefício do empregado. A dedução está adstrita à despesa com o plano de saúde de um empregado doméstico por declaração, limitada a R\$ 500,00 da base de cálculo por ano. Assim, por exemplo, o contribuinte sujeito à alíquota de 27,5% passará a deduzir até R\$ 137,50 ( $R\$ 500,00 \times 0,275$ ) por ano do IRPF devido.

A iniciativa poderá aliviar a demanda pelos serviços do SUS. Atualmente, mais de 46 milhões de brasileiros – cerca de 25% da população – são beneficiários de planos privados de assistência à saúde. O incentivo visa a incluir os empregados domésticos nessa parcela.

É oportuno lembrar a legislação brasileira relativa a planos privados de assistência à saúde passou a exigir que as operadoras ressarcam ao SUS os atendimentos prestados a seus beneficiários por instituições integrantes do Sistema, assunto também tratado no PLV (a seguir).

Vale registrar que o incentivo é questionado por entidade representativa da categoria dos empregados domésticos. Abstemo-nos de dar curso neste relatório ao pleito da representação desses relevantes trabalhadores ante a proximidade do prazo de caducidade da MPV.

### **Unificação das Regras do Ressarcimento Devido pelas Operadoras de Planos de Saúde**

O art. 32 da Lei dos Planos de Saúde (Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998) determina que o SUS seja ressarcido pelos atendimentos à saúde prestados em instituições integrantes do SUS a beneficiários de planos privados de assistência à saúde, desde que previstos nos respectivos contratos, de acordo com normas a serem definidas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

De acordo com a principal alteração promovida pelo art. 4º do PLV, o ressarcimento passa a ser feito mediante crédito ao Fundo Nacional de Saúde, em substituição à regra vigente que determina que seja efetuado

diretamente à entidade prestadora do serviço, quando ela possuir personalidade jurídica própria, e, nos demais casos, “ao SUS” (nova redação ao § 1º do art. 32). Assim, o ressarcimento devido ao SUS passará, em qualquer caso, a ser feito diretamente pela operadora ao Fundo Nacional de Saúde.

A nova regra é coerente com os princípios organizadores do sistema, que prevê direção única em cada esfera de governo e que os recursos financeiros do sistema sejam depositados em conta especial – única – em cada esfera de atuação.

### **Faculdade de a RFB obrigar a Instalação de Equipamentos Contadores de Produção de Bebidas Quentes**

O art. 32 da Lei nº 11.727, de 23 de junho de 2008, obrigou os fabricantes de bebidas frias (cerveja, refrigerante e água mineral) a instalar o Sistema de Controle de Produção de Bebidas (SICOBEBE), com o fito de melhor fiscalizar o cumprimento do regime de tributação por ela instituído, baseado no tipo de embalagem, marca comercial e preço. Além de contar a quantidade de produtos fabricados pelos estabelecimentos industriais, o Sicobebe, regulamentado pela Instrução Normativa RFB nº 869, de 12 de agosto de 2008, efetua, por meio de fotografia, a identificação do tipo de produto, embalagem e sua respectiva marca comercial.

O art. 6º do PLV faculta à Secretaria da Receita Federal do Brasil estender a obrigatoriedade de instalação do Sicobebe aos fabricantes de bebidas quentes (alcoólicas, exceto cerveja), mas não os enquadra no sistema de tributação instituído pela citada Lei nº 11.727, de 2008. A faculdade se justifica porque o objetivo do fisco federal é monitorar os setores de maior produção e menos formalizados, como é o caso do de fabricação de aguardente de cana, no qual o controle pelo selo do Imposto sobre Produtos Industrializados tem se revelado insuficiente.

### **Prorrogação do Prazo de Concessão de Gratificações da AGU**

A AGU ainda não dispõe de carreira de apoio técnico-administrativa específica. Os trabalhadores que exercem essa atividade são servidores de outros órgãos que tiveram seus cargos redistribuídos para a AGU, ou fizeram concurso para os cargos de Administrador, Contador,

Economista, Engenheiro e Estatístico ou então são servidores ou empregados requisitados.

Os requisitados têm direito a perceber a Gratificação de Representação de Gabinete ou a Gratificação Temporária conforme o art. 7º da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, que dispõe sobre o quadro de pessoal da AGU. O direito vem sendo sucessivamente prorrogado. A alteração prevista no art. 7º do PLV é a sétima, estendendo-o até 31 de dezembro de 2012. A anterior foi veiculada pelo art. 2º da MPV nº 521, de 2010, que não foi apreciada a tempo pelo Senado, mas vigeu e produziu relações jurídicas válidas até 1º de junho de 2011.

Embora seja uma medida paliativa, é fundamental para o bom funcionamento da AGU e merece nosso apoio.

### **Prazo Mínimo para Apresentar Documentação Exigida pela Fiscalização do IRPF**

O art. 9º do PLV fixa prazo mínimo de trinta dias para atendimento, por parte do contribuinte pessoa física, de intimações expedidas por agente do fisco federal que requisitem informações relativas ao IRPF.

De fato, a malha fiscal do IRPF tem fixado prazos exíguos para a apresentação de documentos comprobatórios, não raro de cinco dias, sob pena de lançamento de ofício. Indiscutivelmente, o assunto requer disciplinamento para evitar que a discricionariedade do agente fiscal se convolue em arbitrariedade.

O art. 9º, contudo, falha por ser muito genérico. A reiteração da intimação, no caso de o contribuinte não ter atendido a primeira ou o tenha feito parcialmente, não carece de prazo tão longo. Além disso, a referência no dispositivo legal ao último Regulamento do Imposto de Renda (Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999) revela má técnica legislativa. Mais correta seria alteração ao Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, que regula o processo administrativo fiscal e tem *status* de lei ordinária.

Abstemo-nos de apresentar emenda supressiva ante a proximidade do prazo de caducidade da MPV.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, somos pela admissibilidade, constitucionalidade e adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 528, de 2011, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2011, dela proveniente.

Sala das Sessões,

, Relatora-Revisora