

## **PARECER Nº       , DE 2009**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,  
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 40, de 2009,  
do Senador Paulo Paim, que *Cria incentivo fiscal  
no âmbito do Imposto de Renda da Pessoa  
Jurídica para a manutenção do emprego e do  
valor da remuneração dos trabalhadores das  
empresas afetadas pela crise financeira  
internacional.*

RELATOR: Senador **OSVALDO SOBRINHO**

### **I – RELATÓRIO**

Chega à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 40, de 2009, de autoria do Senador Paulo Paim. A iniciativa dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal às empresas afetadas pela crise financeira internacional.

Destina-se às pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real que, em razão de extraordinária diminuição da receita devidamente comprovada, tiverem que reduzir a jornada de trabalho de seus empregados. Para que elas façam jus ao benefício, não pode haver redução proporcional da remuneração e nem do quadro de pessoal.

A dedução tributária é limitada ao valor da remuneração atinente às horas extras reduzidas. Além disso, a proposta prevê a concessão de preferência a estas empresas na obtenção de recursos no âmbito de programas executados pelos estabelecimentos federais de crédito.

Na justificação à proposta, o nobre Senador destaca que a desaceleração econômica mundial tem trazido deterioração do mercado de trabalho, com diminuição de vagas e possível aumento das taxas de

desemprego. Afirmar ainda que pode haver perda salarial, caso se confirme um crescimento da inflação, e que podem ocorrer reflexos nas negociações entre empregadores e trabalhadores, as quais, ultimamente, vinham resultando em reajustes salariais significativos em decorrência do crescimento econômico.

Registra o proponente, também, explicações sobre a metodologia de cálculo adotada para a concessão de incentivo e o esclarecimento de que a medida é similar àquelas adotadas recentemente pelo Poder Executivo, como a redução do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados – sobre a produção de automóveis.

Até o presente momento não foram apresentadas emendas.

Após o pronunciamento desta Comissão, o Projeto será submetido à Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa.

## **II – ANÁLISE**

Não detectamos, em análise preliminar, impedimentos jurídicos ou regimentais, sendo que os constitucionais serão abordados mais adiante. A iniciativa é a comum, prevista no art. 61 da Carta Magna, e a competência é do Congresso Nacional, nos termos do art. 48 do mesmo texto constitucional. Também entendemos que houve observância das normas de técnica legislativa apropriadas à hipótese.

A matéria insere-se na competência desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), já que está diretamente relacionada com os temas constantes do inciso I do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal, entre eles, relações de trabalho, organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.

No mérito, a proposição faz a União arcar, via renúncia de receitas do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), com a manutenção da remuneração de empregados que tenham sua jornada de trabalho reduzida em razão da crise financeira internacional. Além disso, concede preferência na obtenção de recursos de estabelecimentos federais de crédito às empresas pertencentes aos setores mais afetados pela crise.

Em pormenor, o beneficiário do incentivo fiscal previsto no art. 2º do PLS nº 40, de 2009, é a pessoa jurídica tributada com base no lucro real, pertencente a setores afetados pela crise financeira internacional, definidos em regulamento, e que venha a reduzir a jornada de trabalho de seus empregados, sem que essa redução importe na diminuição proporcional da remuneração e do número de empregados. À empresa que satisfaça essas condições será concedida dedução do imposto de renda devido, limitada ao valor da remuneração das horas de trabalho reduzidas. A mesma dedução não poderá ser feita na base de cálculo do IRPJ – o lucro real.

Esse benefício fiscal é inspirado naquele concedido no âmbito do Programa Empresa Cidadã, instituído pela Lei nº 11.170, de 9 de setembro de 2008, no qual a União, via renúncia de receitas do IRPJ, arca com a manutenção da remuneração integral da empregada durante a prorrogação por dois meses da licença-maternidade.

Ambos os benefícios são modalidade de dedução do IRPJ devido sem qualquer limite, ou, melhor dito, onde o limite é 100% do IRPJ devido, hipótese em que a empresa recolheria imposto zero. A título de comparação, doações a projetos culturais, projetos esportivos e a fundos dos direitos da criança e do adolescente são dedutíveis, respectivamente, até o limite de 4%, 1% e 1% do imposto devido, por esta razão propomos a fixação de limites no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Não fosse assim, a ausência de limite na dedução do imposto devido implicaria em impropriedade jurídica do PLS nº 40, de 2009. A lei não pode delegar ao regulamento a definição dos setores beneficiários, sob pena de descumprimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de maio de 2000), que exige a estimativa da renúncia de receitas para a concessão de benefício de natureza tributária, razão pela qual delegamos a tarefa para a LDO.

Vale citar o exemplo da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, que concedeu benefícios fiscais e creditícios a setores exportadores afetados pela valorização do real em face do dólar norte-americano. Os arts. 1º e 2º dessa lei arrolam os produtos do setor beneficiário ou então nominam os setores objeto dos favores. Uma vez identificados os setores, é possível realizar a estimativa da renúncia de receitas.

O PLS nº 40, de 2009, em seu art. 3º, determina que as empresas beneficiadas pelo incentivo fiscal previsto no projeto terão preferência na obtenção de recursos no âmbito de programas executados pelos estabelecimentos federais de crédito, especialmente junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

No que tange aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade, projeto de lei de iniciativa de parlamentar estabelecendo a preferência na obtenção de recursos das agências federais de fomento acaba por incorrer em inconstitucionalidade, por afrontar o art. 61, § 1º, II, alínea e, da Constituição Federal. Ressalta-se que a citada Lei nº 11.529, de 2007, teve origem em projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo.

Assim, a definição de políticas das agências de fomento federais não poderia ser feita por meio de lei de iniciativa do Legislativo, por conter vício de inconstitucionalidade formal. Não se trata de mera criação doutrinária. O vício de iniciativa de projeto de lei implica violação do sistema jurídico constitucional, mormente da independência entre os Poderes, pois vincula (cria obrigação) o Executivo por ato do Legislativo.

Por esta razão, optamos por tornar o dispositivo autorizativo, ou seja, “aquele que visa conceder autorização ao Poder Executivo para exercer competência que, por previsão constitucional, lhe é privativa”, conforme definição constante do Parecer nº 527, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, aprovado pelo Plenário, em 12 de novembro de 1998.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 40, de 2009, na forma da seguinte emenda:

#### **EMENDA Nº – CAS (SUBSTITUTIVO) PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 40, DE 2009**

*Cria incentivo fiscal no âmbito do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica para a manutenção do emprego e do valor da remuneração dos trabalhadores das empresas afetadas pela crise financeira internacional e autoriza o Poder*

*Executivo a implementá-lo nos termos em que especifica.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei cria incentivo fiscal destinado a preservar o nível de emprego e o valor da remuneração dos trabalhadores dos setores econômicos afetados pela crise financeira internacional, que serão identificados no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

**Art. 2º** A pessoa jurídica tributada com base no lucro real, pertencente a setores afetados pela crise financeira internacional, definidos em regulamento, e que, em razão de extraordinária diminuição de receita devidamente comprovada, reduzir a jornada de trabalho de seus empregados, fará jus a dedução do imposto de renda devido, desde que a diminuição não importe na redução proporcional da remuneração e do número de empregados, até o limite fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

*Parágrafo único.* A dedução referida no *caput* fica limitada ao valor da remuneração atinente às horas de trabalho reduzidas, e será efetivada a cada período de apuração do imposto devido, vedada, para fins de apuração do lucro real, a dedução dessa parcela como despesa operacional.

**Art. 3º** As empresas mencionadas no *caput* do art. 2º poderão ter preferência na obtenção de recursos no âmbito de programas executados pelos estabelecimentos federais de crédito, especialmente junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, observadas as garantias fixadas em lei e os limites fixados por ato do Poder Executivo.

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator