

## **PARECER N° , DE 2014**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 40, de 2009, 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 GIM

### **I – RELATÓRIO**

É submetido à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 40, de 2009, de autoria do Senador Paulo Paim, que trata da concessão de incentivo fiscal às empresas afetadas pela crise financeira internacional de 2008.

O projeto institui benefício de natureza fiscal às empresas tributadas com base no lucro real que, em razão da referida crise, tiverem redução significativa de receita, devidamente comprovada, e forem forçadas, assim, a reduzir a jornada de trabalho de seus empregados. Àquelas que promoverem a redução de jornada sem redução do número de empregados e de sua remuneração fariam jus à dedução do imposto de renda devido, de valor equivalente ao da remuneração atinente às horas de trabalho reduzidas. O benefício seria usufruído em cada período de apuração do imposto devido e não seria considerado como despesa operacional para fins de apuração do lucro real. Seriam beneficiadas empresas pertencentes a setores definidos em regulamento do Poder Executivo.

Ademais, o PLS nº 40, de 2009, prevê a concessão de preferência a essas empresas na obtenção de recursos no âmbito de programas executados

pelos estabelecimentos federais de crédito, em particular junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

*Conforme expresso na justificação, a desaceleração econômica mundial tem trazido deterioração do mercado de trabalho, e assim, além da diminuição de vagas e possível aumento da taxas de desemprego, ainda podem ocorrer dificuldades de obtenção de ganhos nas negociações salariais, tanto para trabalhadores da iniciativa privada, quanto pública, com a possível queda nas receitas e ameaça de crescimento da inflação. Mais adiante enfatiza que o presente projeto, ao conceder incentivo fiscal às empresas, pretende beneficiar os setores mais afetados pela crise e, desse modo, preservar milhares de postos de trabalho.*

O PLS nº 40, de 2009, foi distribuído à Comissão de Assuntos Sociais, que concluiu seu parecer pela prejudicialidade da matéria, e a esta Comissão em regime de decisão terminativa.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar sobre proposições relativas a finanças públicas e normas gerais de direito financeiro.

A matéria objeto da proposição, qual seja, concessão de incentivo fiscal, trata de questões atinentes ao Direito Financeiro, sujeita, nos termos constitucionais a legislação concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, a disciplina da matéria é condizente com a competência legislativa da União (art. 24 da CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, caput, da CF), não havendo impedimentos constitucionais formais, nem materiais. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.

Assim, o projeto de lei em exame não apresenta vício de inconstitucionalidade, nem quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria nele tratada. Como estipulado no art. 48 da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem, certamente, as referentes à concessão de incentivos fiscais. Não há, nos termos dispostos no art 61, combinado com o art. 84, ambos da Constituição Federal, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República na matéria tratada no projeto.

De resto, não há reparos a fazer ao texto, salientando, ainda, que o projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

A proposição em exame, em última instância, transfere para a União os custos com a manutenção de empregados de empresas que promoverem a redução de sua jornada de trabalho em razão da crise financeira internacional. Isso em decorrência da previsão de concessão de incentivo fiscal fundada na renúncia de receitas do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

Portanto, o projeto incorpora o mecanismo da renúncia de receita pública, que se acha regulada nos termos dispostos no art. 14 da denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 2000.

A referida lei complementar disciplina a concessão de incentivos fiscais, obviamente fundada na premissa de que os benefícios correspondentes podem implicar perda para o ente público, sendo, assim, necessárias e pertinentes ao equilíbrio das contas públicas, a definição e o estabelecimento de restrições, condições e exigências a serem cumpridas e observadas para a sua concessão.

De acordo com o referido artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a renúncia fiscal na modalidade de isenção de caráter não geral, que corresponde à situação prevista no projeto em exame, deverá estar acompanhada

da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois exercícios seguintes.

Além disso, para que se enquadre nos termos da LRF, deverá ser demonstrado que a renúncia de receita foi considerada na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, no momento das previsões de receita, sendo com ela compatível, e que não afetará as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Alternativamente, a LRF determina que a renúncia de receita seja compensada, indicando quais medidas serão adotadas nesse sentido. A compensação da renúncia compreende medidas de aumento de receita decorrente da elevação de alíquotas, de ampliação da base de cálculo e de majoração ou criação de tributo ou contribuição. Nesse caso, o ato de concessão que implique renúncia só entra em vigor quando estiver assegurada a compensação pelo aumento de receita.

Assim, as renúncias fiscais apenas poderão ocorrer se houver uma compensação do crédito renunciado, ou, então, se for demonstrado que as metas fiscais pretendidas serão alcançadas, ainda que ocorra a renúncia da receita.

Nenhuma dessas condicionantes é observada e cumprida no projeto. Obviamente, o Poder Executivo é o que dispõe das informações e da metodologia pertinente à apuração determinada pela LRF. Na há, entretanto, impedimentos legais a que o Legislativo requeira tais informações ao Executivo. Na ausência, fica caracterizada a injuridicidade de seu texto. Sem dúvida, as condicionantes impostas pela LRF em seu art. 14 restringem a formulação de políticas públicas com impacto orçamentário-financeiro pelo Poder Legislativo.

Como bem enfatizado no Parecer da Comissão de Assuntos Sociais, *ainda em relação a esse aspecto, merece menção o fato de que o art. 1º remete ao Poder Executivo atribuição para indicar os setores beneficiados pelo incentivo fiscal. Essa “carta branca” ao Presidente da República torna impossível o atendimento ao 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. Além disso, feriria o princípio da estrita legalidade a concessão de isenção fiscal condicionada à decisão discricionária de outro Poder que não o Legislativo, conforme já*

*decidiu o Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades, a partir do magistral voto do relator, o Ministro Celso de Mello, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.296.*

Ademais, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados editou a Súmula CFT nº 1, de 29 de outubro de 2008, exigindo, inclusive de proposições autorizativas, a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, *verbis*:

***É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que conflite com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e deixe de apresentar estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como respectiva compensação.***

Assim, mesmo aprovadas no Senado Federal, proposições como o PLS nº 40, de 2009, seriam preliminarmente arquivadas na Câmara dos Deputados.

Por fim, à época, em resposta à crise de 2008, foram implantadas políticas públicas que elevaram o salário mínimo, o Bolsa Família e estimularam setores que começavam a demitir. Diferentemente dos países avançados, optou-se pela distribuição de renda e pelos incentivos à demanda interna, sem deixar de estimular os grandes investimentos públicos e privados. Foram tomadas medidas de desoneração, ampliação do volume de crédito por intermédio dos bancos públicos e reforço das políticas e programas de transferência de renda, tendo sido todas essas políticas eficientes e capazes de sustentar o emprego e a produção.

Portanto, como resposta à crise, foi engendrado um ambiente econômico de sustentação e ampliação dos níveis de emprego e renda, que afastou as possibilidades de ocorrência da situação prevista pelo PLS nº 40, de 2009.

**III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 40, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidência

, Relator