



PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o PLS nº 230, de 2011, que altera o art. 8º da Lei nº 9.250, de 1995, para permitir que seja deduzido da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física o valor de contribuição previdenciária oficial paga em nome de dependente sem rendimentos próprios.

RELATOR: Senador SÉRGIO SOUZA

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão, o Projeto de Lei do Senado nº 230, de 2011, de autoria do Senador PAULO PAIM, que "altera o art. 8º da Lei nº 9.250, de 1995, para permitir que seja deduzido da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) o valor de contribuição previdenciária oficial paga em nome de dependente sem rendimentos próprios."

Com efeito, o art. 1º do projeto dá nova redação à alínea 'd' do inciso II do art. 8º da citada Lei, para permitir a mencionada dedução da base de cálculo do IRPF.

O art. 2º estabelece que o montante da renúncia fiscal decorrente da lei proposta será estimado pelo Poder Executivo, que o incluirá no demonstrativo regionalizado que acompanha o projeto de lei orçamentária anual, em cumprimento ao disposto nos arts. 5º, II, 12 e 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e do art. 165, §6º, da Constituição Federal.

O art. 3º estabelece a cláusula de vigência, sendo que a lei somente produzirá efeitos a partir do primeiro dia do exercício financeiro



imediatamente posterior àquele em que for implementado o disposto no art. 2º.

Conforme o autor, o projeto objetiva estender à Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o direito do contribuinte deduzir a contribuição previdenciária que realizar para os seus dependentes, sem rendimentos próprios, do mesmo modo que a legislação atual o faz quando o contribuinte aplica em previdência complementar privada e a Fundos de Aposentadoria Programa Individual (FAPI). Argumenta, também, que a dedução proposta aliviaria a despesa familiar decorrente do ônus da manutenção da contribuição previdenciária para o dependente, posto que esse atravessa, às vezes, longos períodos sem rendimentos.

O projeto foi distribuído à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa.

Na CAS, o projeto de lei foi aprovado com duas emendas oferecidas pela Relatora, Senadora LÍDICE DA MATA.

A primeira emenda diz respeito à técnica legislativa e, assim, a expressão na parte final da ementa "sem rendimentos próprios" foi substituída por "ainda que não possua rendimentos". A segunda emenda introduziu o §5º ao art. 8º da citada Lei nº 9.250, de 1995, para limitar a dedução da contribuição previdenciária nos regimes oficiais para o dependente - sem rendimento - a 6% do rendimento bruto do contribuinte, ao invés do limite atual de 12% permitidos para a mencionada previdência complementar e fundos FAPI.

Na CAE, não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

À Comissão de Assuntos Econômicos compete opinar, entre outros assuntos, sobre aspecto econômico e financeiro de qualquer proposição submetida à sua apreciação, consoante o disposto no art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal. Com efeito, a análise que se segue examinará, inicialmente, a constitucionalidade e juridicidade da proposição, bem como a técnica legislativa.



A Assembléia Nacional Constituinte (ANC) estabeleceu competência para a União instituir imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, conforme disposto no art. 153, III, da Constituição Federal (CF).

Por outro lado, a ANC fixou competência para a iniciativa legislativa, de natureza complementar e ordinária, a todos os membros do Congresso Nacional, ressalvados os casos previstos na própria Lei Maior, a exemplo das matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme art. 61, *caput* e §1º, da CF.

O Congresso Nacional tem competência para dispor, também, sobre todas as matérias de competência da União, com a sanção do Presidente da República. No caso, a matéria respeita ao direito tributário e, portanto, nesse aspecto, aplicam-se ao projeto sob exame o disposto nos arts. 24, I, e 48, I, da CF.

Por outro lado, trata-se de projeto de lei ordinária que, regularmente, visa alterar norma ordinária vigente, qual seja, o art. 8º da Lei nº 9.250, de 1995. A iniciativa observa, assim, a hierarquia das normas conforme a CF.

Do ponto de vista da técnica legislativa, o único reparo a fazer no PLS foi feito na CAS. Nota-se que a mencionada emenda aprovada naquela Comissão aprimorou o projeto, mediante a substituição da expressão, na ementa, "sem rendimentos próprios" por "ainda que não possua rendimentos".

Depreende-se, do exposto, que o PLS atende aos requisitos de constitucionalidade e juridicidade e, com a citada emenda, à boa técnica legislativa.

Quanto ao mérito, cabe frisar que o projeto original propõe a dedução da renda tributável do contribuinte do IRPF correspondente ao valor da contribuição previdenciária que fizer ao seu dependente, ou aos seus dependentes, independentemente de qualquer limite de valor para essa dedução.

Não obstante as razões do autor, a Relatora na CAS, Senadora LÍDICE DA MATA, propôs emenda fixando o limite máximo da dedução de



6% do total dos rendimentos tributáveis computados na base de cálculo do contribuinte.

A justificação para o limite proposto pela Senadora está no fato de que, atualmente, a dedução de contribuição - do próprio contribuinte e dos seus dependentes - para a previdência complementar e para os fundos FAPI (art. 11 da Lei nº 9.532, de 1997) está limitada a 12% de seu rendimento tributável.¹ Por esse motivo, a lógica recomenda a fixação do limite de 6% do rendimento tributável para a hipótese de contribuição previdenciária oficial realizada pelo contribuinte em nome de seu dependente.

A Relatora enfatiza que o limite de 12% se aplica às contribuições para a previdência privada e aos fundos FAPI realizadas em nome do declarante e de seus dependentes. Registre-se, a propósito, o seguinte excerto do voto da relatora na CAS:

"..... Reiteramos que ele [o limite de 12%] se aplica às contribuições em nome do declarante e de seus dependentes.

Já a dedução da contribuição previdenciária oficial sob exame alcança somente os valores pagos em nome dos dependentes, razão pela qual é conveniente reduzir o limite à metade, ou seja, 6% do total dos rendimentos tributáveis computados na determinação da base de cálculo do imposto devido na declaração de rendimentos da pessoa física (ou seja, da soma de que trata o inciso I do caput do art. 8º ora alterado). A dedução da contribuição previdenciária oficial paga pelo declarante em nome próprio permanecerá sem limitação."

Não há dúvida de que as emendas aprovadas na CAS aprimoraram o PLS, tanto no aspecto formal - de técnica legislativa - quanto no sentido material, ao alterar o mérito da proposição.

A nosso ver, a fixação da dedução no limite de até 6% do rendimento bruto do contribuinte para a hipótese legal proposta é lógica - em face da legislação vigente - e razoável, porquanto potencializa o aumento das

¹ Lei nº 9.352, de 1997. Art. 11. As deduções relativas às contribuições para entidades de previdência privada, a que se refere a alínea *e* do inciso II do art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e às contribuições para o Fundo de Aposentadoria Programada Individual - Fapi, a que se refere a Lei nº 9.477, de 24 de julho de 1997, cujo ônus seja da própria pessoa física, ficam condicionadas ao recolhimento, também, de contribuições para o regime geral de previdência social ou, quando for o caso, para regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observada a contribuição mínima, e limitadas a 12% (doze por cento) do total dos rendimentos computados na determinação da base de cálculo do imposto devido na declaração de rendimentos. (Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004).



receitas previdenciárias (dependente desempregado, por exemplo) e não sacrifica substancialmente a receita tributária federal (em face da renúncia de parte do imposto de renda do contribuinte, a ser concedida no cálculo do imposto devido na declaração anual).

Os dados sobre o imposto de renda são privativos da receita federal e estão cobertos pelo sigilo fiscal. Todavia, podemos fazer uma estimativa - grosso modo - do impacto da medida proposta sobre as finanças públicas, no agregado.

Ressalte-se que a estimativa do impacto, a seguir formulada, satisfaz a exigência contida na Lei de Responsabilidade Fiscal e preenche, assim, lacuna do projeto sob exame.

Para tanto, formulamos, inicialmente, a hipótese de que a contribuição previdenciária seria de 20% sobre o valor declarado, tanto para o contribuinte individual que trabalha por conta própria como para o facultativo (o maior de 16 anos, sem vínculo empregatício, que se filia ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS).² Consideramos os dados demográficos censitários de 2010 e a taxa de desemprego verificado nas regiões metropolitanas do País, para efeitos de quantificação da população que potencialmente seria beneficiada com a proposta legislativa. Supomos, por fim, a incidência, na média, da alíquota nominal de 15% do IRPF.

Em essência, consideramos a população de 34,1 milhões de pessoas residentes no País, na faixa etária de 15 a 24 anos de idade; o valor do rendimento médio de R\$ 1.725,60 e a taxa de desemprego de 5,8% - dados do IBGE para maio de 2012, portanto, praticamente para o final do 1º semestre do corrente ano -, e a contribuição previdenciária mínima de 20% sobre o rendimento médio do trabalhador, acima mencionado. Formulamos uma segunda hipótese, na qual a contribuição individual ou facultativa seria feita com base no salário mínimo.³

² Na Declaração de Ajuste Anual do IRPF há uma série de situações que configuram relação de dependência para efeitos de deduções permitidas na apuração do imposto devido. Para os fins almejados com o PLS, merecem destaque – além do filho com até 21 anos de idade – as hipóteses de dependência no caso de filhos ou enteados universitários ou cursando escola técnica de 2º grau, até os 24 anos. Registre-se que a regra vale, também, para irmãos, netos ou bisnetos sem arrimo dos pais, dos quais o contribuinte tenha detido sua guarda judicial até os 21 anos.

³ A taxa de desemprego na faixa etária de 15 a 24 anos é desdobrada em 23,4% para a faixa de 15 a 17 anos de idade, e de 13,9% para a faixa etária de 18 a 24 anos. Todavia, para efeitos de estimativa do impacto do projeto de lei, consideramos a taxa média de desemprego no País, no agregado, porquanto o objetivo da



Considerando-se a hipótese (H1) que, dos 34,1 milhões de potencialmente "dependentes", 5,8% estejam desempregados e que, em seus nomes, será mantida a contribuição previdenciária - conforme o PLS - pelo valor do rendimento médio de R\$ 1.725,60, o impacto sobre as receitas da previdência oficial seria positivo, com aumento anual de arrecadação de R\$ 8,18 bilhões, contra um decréscimo de R\$ 1,23 bilhão na receita do IRPF.

Por outro lado, considerando-se a hipótese (H2) de que a contribuição previdenciária será mantida para os mesmos "potencialmente dependentes", com base no valor do salário mínimo (R\$ 622,00), na alíquota de contribuição de 20% e na taxa de desemprego de 5,8%, o acréscimo anual de receitas da Previdência Social oficial seria da ordem de R\$ 2,95 bilhões, enquanto a perda de receita do IRPF atingiria o valor de R\$ 442,5 milhões.⁴

Depreende-se que o PLS potencializa o aumento de arrecadação da previdência oficial em valor relativamente maior do que a perda de receita tributária. E o limite de 6% da renda bruta para a dedução, aprovado pela CAS, seguramente reforça o impacto potencialmente positivo da lei proposta.

Evidente que o impacto efetivo da medida legal proposta dependerá da maior ou menor adesão dos potenciais contribuintes, aos seus dependentes, para a Previdência Social, assim como da efetiva faixa de tributação do IRPF em que se encontrarem esses mesmos contribuintes. Afinal, a norma proposta não tem caráter compulsório e, por isso mesmo, foram considerados valores médios nas hipóteses formuladas.

Portanto, do ponto de vista das finanças públicas, no agregado, o projeto viabiliza o aumento líquido da arrecadação tributária e, assim, do superávit fiscal. Ao mesmo tempo, constitui - do ponto de vista social - medida de acesso e, também, de permanência de contingente crescente ao sistema de seguridade social, conforme preconizado pelo autor do projeto.

Em suma, o PLS, com as emendas aprovadas pela CAS, possibilita a permanência de pessoas em situação de dependência econômico-financeira integradas no sistema de seguridade social, mediante a contribuição previdenciária oficial.

proposição é essencialmente manter 'ativo' o contribuinte previdenciário, em situação de longo período desempregado.

⁴ Embora seja permitida a contribuição previdenciária individual, ou facultativa, até o valor máximo de R\$ 3.916,20 (teto do RGPS), não consideramos essa hipótese para efeitos de estimativa do impacto nas finanças públicas. Seriam situações, certamente, atípicas para os fins a que se destina a lei proposta.



Trata-se de medida extremamente positiva do ponto de vista social, assim como do ponto de vista das finanças públicas. O impacto estimado sobre a arrecadação previdenciária oficial é maior do que a perda de receita do Imposto de Renda, uma vez que a contribuição individual ou facultativa será deduzida apenas da renda tributável - e não do imposto devido. Ademais, estará limitada a 6% do rendimento bruto do contribuinte.

Por fim, registre-se que não há proposições em tramitação no Congresso Nacional sobre o assunto.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 230, de 2011, com as Emendas nºs 1 e 2 aprovadas na Comissão de Assuntos Sociais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator