

PARECER Nº , DE 2008

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
em decisão terminativa, sobre o PLS nº 77, de 2008,
que “dispõe sobre incentivo fiscal ao empregador para
construção de habitação para o empregado”.

RELATOR: Senador **SÉRGIO ZAMBIASI**

I – RELATÓRIO

De autoria do Senador Gilberto Goellner, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 77, de 2008, “dispõe sobre incentivo fiscal ao empregador para construção de habitação para o empregado”.

Expressa em sete artigos, a proposição objetiva instituir um programa de incentivos fiscais aos empregadores, pessoas físicas ou jurídicas, para facilitar o acesso de seus empregados à moradia própria.

Nos termos da proposição, a União facultará aos contribuintes a opção de aplicar parcelas do Imposto sobre a Renda no apoio a projetos residenciais em benefício de seus empregados, “apresentados tanto por pessoas físicas quanto por pessoas jurídicas”. Nesse sentido, poderá haver dedução do imposto devido relativamente à quantia efetivamente despendida, “nos limites e condições” estabelecidos na legislação tributária.

O aporte financeiro concedido pelo empregador para a construção de moradia não será considerado “salário útil”. De outra parte, caberá ao Poder Executivo assegurar o efetivo cumprimento da legislação orçamentária, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Para tanto, o governo deverá estimar o montante da renúncia de receita decorrente da norma proposta, devendo incluí-lo no demonstrativo requerido pelo § 6º do art. 165 da Constituição Federal, como anexo do Projeto de Lei Orçamentária a ser

submetido anualmente ao Congresso Nacional. A nova lei tem vigência prevista para o ano subsequente ao de sua aprovação.

Farta argumentação justifica o projeto, construída em torno do reconhecimento universal ao direito à moradia como imprescindível à preservação da dignidade humana. Entre os documentos mencionados em apoio ao projeto, todos aprovados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e referendados pelo Brasil, encontram-se, ao lado da própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1966; a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 18 de dezembro de 1979; a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1989; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 7 de março de 1996; e a chamada Agenda Habitat, formulada no âmbito da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul, Turquia, em 1996.

Para o autor da proposição, a obrigação de assegurar o direito social à habitação adequada exige a pronta intervenção do poder público. Seja no sentido de propiciar meios que assegurem a cada família o acesso à moradia, seja com o propósito de proteger os mais frágeis contra abusos que violem esse direito, o cumprimento dessa obrigação exige do aparelho estatal medidas eficazes, uma vez que a universalização do direito à moradia não poderá decorrer exclusivamente de iniciativas particulares.

Ao constatar que, a despeito de tantos argumentos no sentido da necessidade da confluência de esforços, “nenhum incentivo é concedido a empresários interessados na redução do déficit de moradias”, Sua Excelência formula a proposição em pauta com o propósito de contribuir para o resgate dessa larga dívida social.

Distribuída à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), na qual deve ser examinada em caráter terminativo, a proposição não recebeu emendas.

A Comissão de Assuntos Sociais aprovou o projeto, na forma de emenda substitutiva.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Econômicos o exame dos aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida (inciso I), assim como matérias relacionadas a tributos, finanças públicas e direito financeiro (inciso III).

O projeto em apreciação tem o objetivo de estimular os contribuintes do imposto de renda, pessoa física ou jurídica, a efetuar doações vinculadas à construção de casa própria pelos seus empregados. Assim, nos termos do § 1º do art. 2º, *os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido, sob a forma de doação ou patrocínio, a quantia efetivamente despendida na construção de moradia para seus funcionários, nos limites e condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente.*

Para o caso, não há óbice constitucional no que se refere à competência legiferante da União nem do Congresso Nacional. Não há, para a matéria, restrição de iniciativa. O autor cuidou de resguardar, no texto proposto, as restrições advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal, atribuindo ao Poder Executivo a responsabilidade de estimar a renúncia de receita envolvida no incentivo proposto e de dar o devido tratamento orçamentário.

Não obstante, o projeto deixou de caracterizar os limites do favor fiscal, remetendo o assunto para a legislação vigente. A fórmula adotada é inadequada, seja porque vaga e imprecisa, o que caracterizaria, de início, problema de técnica legislativa, seja porque se desconhecem, na legislação tributária, “limites e condições” especificamente aplicáveis ao estímulo fiscal que se busca instituir.

Sucedee, além disso, que toda matéria tributária, aí compreendidas as onerações e desonerações, está sujeita ao princípio da reserva legal. A Constituição excepciona expressamente os casos em que é possível delegar, ao Poder Executivo, nos termos da lei, a redução ou elevação de alíquotas, e somente quanto aos impostos ditos regulatórios, tais como os de importação e exportação.

A Comissão de Assuntos Sociais, que aprovou o projeto na forma de substitutivo, cuidou de aperfeiçoar bastante sua redação, além de ampliar o seu escopo e estabelecer limite de renda para os empregados a serem beneficiados. Entretanto, persistiu no equívoco relacionado ao Poder

competente para legislar sobre a matéria, chegando ao ponto de, por considerar o assunto afeto ao Poder Executivo, transformá-lo em projeto de lei autorizativo e a remeter o assunto para o regulamento do imposto de renda.

Nos termos do art. 150, § 6º, a Carta é clara ao determinar que desonerações fiscais relativas a impostos, taxas e contribuições somente podem ser feitas mediante lei específica e exclusiva do respectivo ente federativo.

Desde que saneado em relação a esses pequenos percalços, o projeto deve ser aprovado no mérito, inclusive para estabelecer uma condição que favoreça a formalização da relação empregatícia.

Com efeito, o déficit quantitativo e qualitativo de moradias, no Brasil, é evidente e dispensa demonstração. O acelerado e caótico processo de urbanização pelo qual passou o país, nas últimas décadas, determinou a criação de condições absolutamente desumanas e vergonhosas para quem pretende ostentar o título de uma das maiores economias do mundo. A concentração de renda só faz agravar e ressaltar o problema. Todas as médias e grandes cidades brasileiras, hoje, projetam uma imagem chocante de bairros de classe média-alta ladeadas ou ilhadas por favelas miseráveis.

Do voto proferido pelo digno Relator na Comissão de Assuntos Sociais, merece destaque:

A despeito de dotar-se de uma economia dinâmica, que há mais de meio século já se assenta sobre uma base urbano-industrial em permanente atualização tecnológica, o Brasil ainda mantém em circunstâncias habitacionais indignas da condição humana cerca de sete milhões de famílias, em grande parte concentradas nos centros urbanos. Não resta dúvida, assim, de que a escassez dos recursos públicos destinados à produção habitacional, especialmente à moradia popular, impõe a exigência de que as várias instâncias de governo dediquem a essa grave questão a prioridade requerida.

A Constituição Federal, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, passou a tratar o direito à moradia como um dos direitos sociais inscritos em seu art. 6º, ao lado, entre outros, do direito à educação, à saúde e à segurança.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do projeto, na forma do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 77 (SUBSTITUTIVO), DE 2008

Autoriza pessoas jurídicas submetidas ao regime de apuração do lucro real e pessoas físicas a deduzir do imposto de renda devido o valor de doações feitas a edificação, melhoramento ou regularização jurídica e urbanística de moradia para seus empregados de baixa renda.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º As pessoas jurídicas submetidas ao regime de apuração do lucro real e as pessoas físicas poderão deduzir até o limite de dois por cento do imposto de renda devido, as doações efetivamente realizadas em favor de programa destinado a proporcionar edificação, melhoramento ou regularização jurídica e urbanística de moradias para seus empregados.

§ 1º Somente serão dedutíveis as doações feitas a:

I – empregados cuja situação jurídica esteja regular perante a legislação trabalhista e previdenciária;

II – empregados cuja renda familiar mensal não ultrapasse cinco salários mínimos.

§ 2º A doação poderá contemplar cada empregado, individualmente, ou moradia coletiva.

Art. 2º As doações de que trata o art. 1º não serão consideradas verba salarial para nenhum efeito.

Parágrafo único. A pessoa física ou jurídica estará sujeita ao recolhimento da parcela do imposto deduzida, acrescida dos acréscimos

legais, se demonstrado o desvirtuamento do benefício fiscal, inclusive a redução do valor dos salários pagos em razão das doações efetivadas.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, podendo estabelecer, entre outras condições para a validade da dedução:

I – necessidade de prévia apresentação e aprovação oficial de projeto detalhado, bem como a forma de controle de sua execução;

II – designação de órgãos da administração incumbidos do exame, aprovação, acompanhamento e quitação do projeto;

III – obrigatoriedade de convênio da pessoa jurídica com o competente sindicato dos empregados, para efeito de fiscalização da execução do projeto;

IV – obrigatoriedade de projeto de construção de moradia para empregados, nos termos desta Lei, como condição para concessão de financiamento para novos empreendimentos, por instituições de crédito oficiais ou agências de desenvolvimento governamentais.

Art. 4º Nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Poder Executivo estimará o montante da renúncia de receita decorrente do disposto nesta Lei e a incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal, no primeiro exercício subsequente ao da entrada em vigor.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator