

## **PARECER Nº , DE 2011**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,  
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do  
Senado nº 77, de 2008, do Senador Gilberto  
Goellner, que *dispõe sobre incentivo fiscal ao  
empregador para construção de habitação para o  
empregado*.

RELATORA: Senadora **ANGELA PORTELA**

RELATOR *AD HOC*: Senador **LINDBERGH FARIAS**

### **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 no prazo regimental.

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 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.

No mérito, deve-se reconhecer que 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.

Entretanto, essa não parece ser a forma correta ou, no mínimo, mais adequada para atacar o problema, que requer uma ação governamental específica, bem concatenada e fundada em estudos e diagnósticos precisos.

Aspectos importantes de um programa massivo de construção de moradia são, por exemplo, os critérios para seleção dos beneficiados e o ganho de escala que permita a redução de custos. Ademais, para as classes de baixa renda, imprescindível a atribuição de subsídios públicos.

O Governo tem desenvolvido atividades em relação ao assunto, destacando-se o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009), compreendendo o Programa Nacional de Habitação Urbana e o Programa Nacional de Habitação Rural. As metas quantitativas são ambiciosas, e envolvem a construção e a requalificação de imóveis residenciais, a regularização fundiária, a cooperação com Estados e Municípios, o financiamento etc.

Projetos como o que ora se discute certamente revelam grande dose de idealismo e generosidade, além da justa vontade de contribuir para minorar o quadro da realidade, o qual é, realmente, vergonhoso.

Entretanto, somente um enorme otimismo pode levar a um prognóstico de sucesso. Mais coerente é imaginar que esses projetos não motivarão decisões em quantidades significativas por parte do empresariado. Pelo contrário, as dificuldades de estabelecimento de critérios sociais justos e de formas de controle contribuiriam para favorecer o mau uso do incentivo, talvez até com fraudes.

Normalmente, cada empresa tem seu foco específico, para o qual dirige o capital e sua capacidade gerencial, o que, aliás, é desejável do ponto de vista macroeconômico. A dotação de moradia para os empregados entrará na preocupação do empresário na exata medida em que isso seja necessário para seus negócios – com ou sem incentivo fiscal. São conhecidos exemplos em que unidades produtivas localizadas em locais ermos precisam construir vilas ou cidades inteiras. Mas isso decorreu da necessidade do projeto e os custos foram devidamente apropriados e finalmente repassados ao produto final.

Além disso, investimento em moradia pressupõe política de recursos humanos em que predomine a estabilidade ou a permanência do empregado por longo período na empresa – o que está francamente em assincronia com a crescente tendência moderna do mercado de trabalho.

O incentivo fiscal, ao fim e ao cabo, se traduz em emprego de recurso público como forma de resolver um problema. No caso, é preferível optar pelo emprego de recursos públicos em programas oficiais bem estruturados e bem administrados, cuja chance de sucesso e de benefício social é infinitamente maior.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 77, de 2008.

Sala da Comissão, em 12 de julho de 2011.

, Presidente

, Relator