



SENADO FEDERAL

PARECERES Nºs 705 E 706, DE 2011

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”.

PARECER Nº 705, DE 2011 (Da Comissão de Assuntos Sociais)

RELATOR: Senador ANTÔNIO CARLOS VALADARES

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”. Trata-se, na verdade, da reapresentação, pelo mesmo autor, do texto do PLS nº 412, de 2005, que, na forma regimental, resultou arquivado ao término da 52ª Legislatura. Ao ser examinado nesta Comissão, o projeto original mereceu do então relator, Senador Marcelo Crivella, parecer pela sua aprovação, na forma de um substitutivo unanimemente acolhido. Por concordar integralmente com essa manifestação, adoto seus termos, que passo a reproduzir.

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 lei proposta, a União facultará aos contribuintes a opção de aplicarem 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.

Justifica o projeto farta argumentação, 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 a esta Comissão e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde receberá deliberação terminativa, a proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

É notório o princípio ético que inspira a proposição. 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.

Não foi por outra razão que (diferentemente do que informa a desatualizada justificação do projeto) a própria 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. Abrigada nesse princípio constitucional, não haveria reparo a fazer quanto à pertinência da norma proposta. Ocorre, contudo, que a proposição encontra óbices em outros dispositivos da Lei Maior, ao instituir, por iniciativa parlamentar, um programa administrativo que demanda subsídios fiscais.

O art. 167, I, da Constituição Federal, por exemplo, é explícito ao vedar “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”, a qual, por sua vez, a teor do art. 165, III, demanda a iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Embora o PLS nº 77, de 2008, em vários dispositivos, tenha sido cuidadoso ao remeter ao Poder Executivo as providências legislativas reclamadas tanto pela Constituição quanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não se pode afastar o viés de ineficácia da lei proposta, que, em síntese, reveste-se de perfil tão-somente autorizativo, voltado para sugerir a adoção de medidas legislativas e administrativas por outro Poder.

Projetos autorizativos, como o que aqui se examina, são tratados como injurídicos por diversos constitucionalistas, uma vez que não possuem natureza coercitiva. De fato, o Presidente da República, ademais de independer da autorização dada, não fica a ela obrigado. No entanto, o Senado Federal — nos termos do Parecer nº 527, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) — tem dado à matéria interpretação

distinta ao perceber a lei autorizativa como forma de colaboração cuja prática também se encontra no âmbito da competência constitucional do Poder Legislativo.

Nesses termos, para que não se perca o destacado sentido social da proposição, impõe-se a sua transformação em norma expressamente autorizativa, o que se faz na forma de um substitutivo. No novo texto proposto, de outra parte, limita-se a faixa salarial dos beneficiários para objetivamente configurar o caráter social do projeto, assim como se promove o aprimoramento de sua redação, inclusive para adaptá-lo aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a redação das leis.

III – VOTO

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

EMENDA Nº 1 – CAS (SUBSTITUTIVO)

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

Autoriza o Poder Executivo a instituir programa de incentivo fiscal ao empregador com a finalidade de promover o acesso à moradia dos trabalhadores de baixa renda.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir programa de incentivo fiscal ao empregador, pessoa física ou jurídica, que implemente ações com vistas a assegurar o direito à moradia a seus empregados.

Art. 2º Nos termos do que dispuser o regulamento do Imposto sobre a Renda, a União facultará aos empregadores a utilização de parcela do imposto devido como forma de apoio a projetos habitacionais implementados em conformidade com esta Lei.

§ 1º O incentivo previsto neste artigo será concedido aos empregadores que, comprovadamente, aplicarem recursos próprios na edificação, melhoramento ou regularização jurídica e urbanística de moradias para seus empregados com renda familiar mensal de até cinco salários mínimos.

§ 2º Os projetos apoiados poderão ser formulados individual ou coletivamente.

Art. 3º Os montantes aplicados pelo empregador não serão considerados verba salarial para nenhum efeito.

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 necessária à implementação do programa a ser instituído e o incluirá no demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

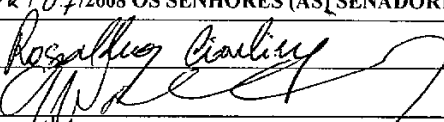
Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

 , Relator

SENADO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 77 DE 2008 (SUBSTITUTIVO)	
ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 02/07/2008 OS SENHORES (AS) SENADORES (AS)	
PRESIDENTE: SENADORA PATRICIA SABOYA ROSALBA CIARLINI	
RELATOR: SENADOR ANTÔNIO CARLOS VALADARES	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO	BLOCO DE APOIO AO GOVERNO
PATRICIA SABOYA (PDT)	1- FÁTIMA CLEIDE (PT)
FLÁVIO ARNS (PT)	2- SERYS SLHESARENKO (PT)
AUGUSTO BOTELHO (PT)	3- EXPEDITO JÚNIOR (PR)
PAULO PAIM (PT)	4- (vago)
MARCELO CRIVELLA (PRB)	5- ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB)
INÁCIO ARRUDA (PC do B)	6- IDELI SALVATTI (PT)
JOSÉ NERY (PSOL) (por cessão)	7- MAGNO MALTA (PR)
PMDB TITULARES	PMDB SUPLENTES
ROMERO JUCÁ	1- LEOMAR QUINTANILHA
(vago)	2- VALTER PEREIRA
(vago)	3- PEDRO SIMON
VALDIR RAUPP	4- NEUTO DE CONTO
WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA	5- (vago)
BLOCO DA MINORIA (DEM E PSDB)	BLOCO DA MINORIA (DEM E PSDB)
DEMÓSTENES TORRES	1- ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	2- HERÁCLITO FORTES
KÁTIA ABREU	3- RAIMUNDO COLOMBO
ROSALBA CIARLINI	4- ROMEU TUMA (PTB)
EDUARDO AZEREDO	5- CÍCERO LUCENA
LÚCIA VÂNIA	6- SÉRGIO GUERRA
PAPALÉO PAES	7- MARISA SERRANO
PTB TITULARES	PTB SUPLENTES
(vago)	1- (vago)
PDT TITULARES	PDT SUPLENTES
JOÃO DURVAL	1- CRISTOVAM BUARQUE

PARECER Nº 706, DE 2011
(Da Comissão de Assuntos Econômicos)

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.

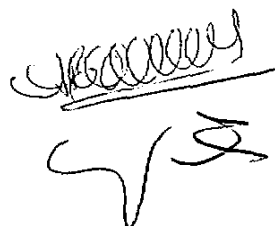
III – VOTO

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

Sala da Comissão, 12 de julho de 2011.

, Presidente

, Relator

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lindbergh Farias', with a stylized flourish below it.

SEN. LINDBERGH FARIAS
RELATOR "AD HOC"

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS
PROJETO DE LEI DO SENADO FEDERAL Nº 77 DE 2008
TERMINATIVO

ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 12/7/11, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: Delcídio do Amaral

RELATOR(A): SEN LINDBERGH FARIAS RELATOR AD HOC

Bloco de Apoio do Governo (PT, PR, PDT, PSB, PC DOB, PRB)

DELCÍDIO DO AMARAL (PT)	1-VAGO
EDUARDO SUPPLY (PT)	2-ANGELA PORTELA (PT)
JOSÉ PIMENTEL (PT)	3-MARTA SUPPLY (PT)
HUMBERTO COSTA (PT)	4-WELLINGTON DIAS (PT)
LINDBERGH FARIAS (PT)	5-JORGE VIANA (PT)
CLÉSIO ANDRADE (PR)	6-BLAIRO MAGGI (PR)
JOÃO RIBEIRO (PR)	7-VICENTINHO ALVES (PR)
ACIR GURGACZ (PDT)	8-CRISTOVAM BUARQUE (PDT)
LÍDICE DA MATA (PSB)	9-ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)
VANESSA GRAZZIOTIN (PC DO B)	10-INÁCIO ARRUDA (PC DO B)

Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)

CASILDO MALDANER (PMDB)	1-VITAL DO RÊGO (PMDB)
EDUARDO BRAGA (PMDB)	2-WILSON SANTIAGO (PMDB)
VALDIR RAUPP (PMDB)	3-ROMERO JUCÁ (PMDB)
ROBERTO REQUIÃO (PMDB)	4-ANA AMÉLIA (PP)
EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)	5-WALDEMIR MOKA (PMDB)
LUIZ HENRIQUE (PMDB)	6-GEOVANI BORGES (PMDB)
LOBÃO FILHO (PMDB)	7-BENEDITO DE LIRA (PP)
FRANCISCO DORNELLES (PP)	8-CIRO NOGUEIRA (PP)
IVO CASSOL (PP)	9-RICARDO FERRAÇO (PMDB)

Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)

ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB)	1-ALVARO DIAS (PSDB)
CYRO MIRANDA (PSDB)	2-AÉCIO NEVES (PSDB)
FLEXA RIBEIRO (PSDB)	3-PAULO BAUER (PSDB)
JOSÉ AGRIPINO (DEM)	4-JAYME CAMPOS (DEM)
DEMÓSTENES TORRES (DEM)	5-MARIA DO CARMO ALVES (DEM)

PTB

ARMANDO MONTEIRO	1-FERNANDO COLLOR
JOÃO VICENTE CLAUDINO	2-GIM ARGELLO

PSOL

MARINOR BRITO	1-RANDOLFE RODRIGUES
---------------	----------------------

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

LISTA DE VOTAÇÃO NOMINAL – PLS nº 77 de 2008.

TITULARES – Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
DELÍCIO DO AMARAL (PT)					1-VAGO				
EDUARDO SUPLEY (PT)		X			2-ANGELA PORTELA (PT)				
JOSÉ PIMENTEL (PT)					3-MARTA SUPLEY (PT)				
HUMBERTO COSTA (PT)		X			4-WELLINGTON DIAS (PT)				
LINDBERGH FARIAS (PT)		X			5-JORGE VIANA (PT)				
CÉSIO ANDRADE (PR)					6-BLAIRO MAGG (PR)				
JOÃO RIBEIRO (PR)					7-VICENTINHO ALVES (PR)				
ACIR GURGACZ (PDT)					8-CRISTOVAM BUARQUE (PDT)				
LIDICE DA MATA (PSB)					9-ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB)	X			
VANESSA GRAZZIOTIN (PC DO B)					10-INACIO ARRUDA (PC DO B)		X		
TITULARES – Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
CASILDO MALDANER (PMDB)					1-VITAL DO REGO (PMDB)				
EDUARDO BRAGA (PMDB)		X			2-WILSON SANTIAGO (PMDB)				
VALDIR RAUPP (PMDB)					3-ROMERO JUCA (PMDB)				
ROBERTO REQUILÃO (PMDB)					4-ANA AMÉLIA (PP)				
EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)					5-WALDEMIR MCKA (PMDB)		X		
LUIZ HENRIQUE (PMDB)		X			6-GEOVANI BORGES (PMDB)				
LOBÃO FILHO (PMDB)		X			7-BENEDITO DE LIRA (PP)				
FRANCISCO DORNELLES (PP)		X			8-CIRO NOGUEIRA (PP)				
IVO CASSOL (PP)		X			9-RICARDO FERRAÇO (PMDB)		X		
TITULARES – Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ALOYSIO NUNES FERREIRA (PSDB)		X			1-ALVARO DIAS (PSDB)				
CIRO MIRANDA (PSDB)		X			2-AÉCIO NEVES (PSDB)				
FLEXA RIBEIRO (PSDB)					3-PAULO BAUER (PSDB)				
JOSÉ AGRIPINO (DEM)					4-JAYME CAMPOS (DEM)				
DEMÓSTENES TORRES (DEM)					5-MARIA DO CARMO ALVES (DEM)				
ARMANDO MONTEIRO	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE – PTB	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
JOÃO VICENTE CLAUDINO		X			1-FERNANDO COLLOR				
TITULAR – PSOL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	2-GIM ARGELLO				
MARINOR BRITO					1-RANDOLFE RODRIGUES				

TOTAL 15 SIM 1 NÃO 12 PREJ - AUTOR - ABS - PRESIDENTE 1

Delício do Amaral
Senador DELÍCIO DO AMARAL
Presidente

SALA DAS REUNIÕES, EM 12 / 7 / 11.

OBS: O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art.132,§ 8º, RISF)

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

.....

TÍTULO II

Dos Direitos e Garantias Fundamentais

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

.....

Da Tributação e do Orçamento

CAPÍTULO I

DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

.....

TÍTULO VI

Da Tributação e do Orçamento

CAPÍTULO II

DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

.....

III - os orçamentos anuais.

.....

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

.....

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

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.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

.....

LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS

OF. 247/2011/CAE

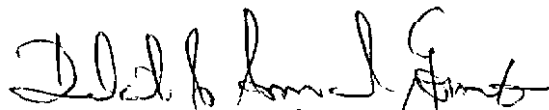
Brasília, 12 de julho de 2011.

A Sua Excelência o Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal

Senhor Presidente,

Nos termos do § 2º do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão rejeitou, em reunião realizada nesta data, o Projeto de Lei do Senado nº 77 de 2008, que “dispõe sobre incentivo fiscal ao empregador para construção de habitação para o empregado”.

Atenciosamente,



Senador DELCÍDIO DO AMARAL
Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos

*DOCUMENTO ANEXADO PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA,
NOS TERMOS DO PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.*

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **SÉRGIO ZAMBIASI**

II – 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.

III 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 reglamento 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

Publicado no DSF, de 02/08/2011.