

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 41, de 2009, da Senadora Marisa Serrano, que *autoriza que as pessoas físicas deduzam do imposto de renda devido as doações ao Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e que as pessoas jurídicas deduzam da base de cálculo do imposto de renda e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido as doações a órgãos de apoio do Sistema Nacional de Defesa Civil*; sobre o Projeto de Lei do Senado nº 57, de 2009, do Senador Raimundo Colombo, que *altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e a Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para permitir a dedução, do imposto de renda das pessoas físicas, das contribuições efetuadas a fundos estaduais de defesa civil*; sobre o Projeto de Lei do Senado nº 22, de 2011, do Senador Lindbergh Farias, que *autoriza a União a conceder isenção fiscal, anistia e remissão, totais ou parciais, bem como a suspensão temporária do prazo para o pagamento de tributos, para pessoas físicas e jurídicas atingidas por desastres, na forma a ser regulamentada pela Receita Federal, e dá outras providências*; e sobre o Projeto de Lei do Senado nº 24, de 2011, do Senador Lindbergh Farias, que *autoriza a União a adotar operações especiais de crédito voltadas à promoção da recuperação e do desenvolvimento econômico e social de áreas atingidas por eventos de calamidade pública e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **HÉLIO JOSÉ**

I – RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) quatro proposições que tramitam em conjunto: dois



SF/16913.71966-38

projetos de lei sobre incentivos do Imposto sobre a Renda para doação a fundos de defesa civil e outros dois sobre incentivos fiscais e creditícios às populações atingidas por desastres naturais.

O primeiro deles, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 41, de 2009, de autoria da ex-Senadora Marisa Serrano, é composto de quatro artigos.

O art. 1º altera o art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para incluir as contribuições feitas ao então denominado Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) no rol das doações passíveis de serem abatidas do Imposto sobre a Renda devido pela pessoa física. Para tanto, acresce ao referido art. 12 o inciso VIII.

O art. 2º, de forma coerente com o art. 1º, altera o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para estabelecer que o limite de dedução de 6% do valor do Imposto sobre a Renda devido para a doação incentivada abrange a doação prevista no proposto inciso VIII.

O art. 3º altera o art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para permitir que as doações efetuadas pela pessoa jurídica aos órgãos de apoio integrantes do então Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) sejam deduzidas da base de cálculo do Imposto sobre a Renda (lucro real) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, limitadas a um por cento do lucro operacional. Desse modo, cria-se um incentivo tributário para as mencionadas doações por parte das pessoas jurídicas.

O art. 4º estabelece que a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, a autora explica que deseja premiar os brasileiros solidários, que ajudam os necessitados, em prol do bem comum, além de fortalecer as entidades que desempenham atividades essenciais para minorar o sofrimento dos vitimados por catástrofes naturais.

O segundo projeto de lei, o PLS nº 57, de 2009, de autoria do ex-Senador Raimundo Colombo, também é composto de quatro artigos.

O art. 1º altera o art. 12 da Lei nº 9.250, de 1995, para incluir, por meio de proposto inciso VIII, as contribuições feitas aos fundos instituídos por lei e administrados por órgãos estaduais de defesa civil integrantes do Sindec no rol das doações passíveis de serem abatidas do Imposto sobre a Renda devido pela pessoa física.



O art. 2º, tal como vimos na descrição do PLS nº 41, de 2009, altera o art. 22 da Lei nº 9.532, de 1997, para estabelecer que o limite de dedução de 6% do valor do Imposto sobre a Renda devido para a doação incentivada alcança a doação prevista no proposto inciso VIII.

O art. 3º estabelece que o Poder Executivo deverá estimar a renúncia de receita decorrente do benefício fiscal concedido na proposição.

O art. 4º estabelece que a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação, mas produzirá efeitos somente a partir do primeiro dia do exercício financeiro seguinte ao que for implementado o disposto no art. 3º.

O autor justifica a proposição argumentando que os governos locais estaduais estão, sob o aspecto financeiro, despreparados para prestarem o auxílio imediato às populações atingidas por calamidades. Assim, torna-se necessário o incentivo tributário para que os cidadãos possam doar diretamente aos fundos estaduais, de modo a fortalecer os órgãos de defesa civil dos Estados.

O terceiro projeto de lei, o PLS nº 22, de 2011, de autoria do Senador Lindbergh Farias, é composto de dois artigos.

O art. 1º acrescenta os artigos 15-A e 15-B à Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, que dispõe *sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastre e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências*, de forma a autorizar a União a conceder isenção fiscal, anistia e remissão, totais ou parciais, para as pessoas físicas e jurídicas atingidas por desastres.

O mesmo artigo proíbe que as empresas beneficiadas demitam seus funcionários sem justa causa durante o período em que perdurar o favor fiscal. Atribui, ainda, à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) o dever de regulamentar as isenções, anistias e remissões decorrentes da futura lei, o que consiste em estabelecer seus critérios de aplicação, percentuais, valores e prazos de vigência. Segundo o projeto, a RFB poderá, ainda, autorizar a suspensão temporária do prazo para o pagamento dos tributos devidos pelas pessoas físicas e jurídicas atingidas quando não for o caso de concessão dos demais benefícios contidos no texto.



O art. 2º inclui inciso XXIII no art. 6º da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, para isentar do Imposto sobre a Renda da pessoa física os rendimentos das pessoas efetivamente atingidas por desastres, conforme regulamento a ser editado pela RFB.

O art. 3º determina que o Poder Executivo estime a renúncia de receita decorrente da aplicação da futura lei.

O art. 4º estabelece que a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação.

Ao justificar sua iniciativa, o autor cita a recorrência de fenômenos climáticos extremos no Brasil, com ênfase nas chuvas que atingiram a Região Serrana do Rio de Janeiro no início de 2011 e que geraram catástrofe humana e econômica sem precedentes na história do País. Prossegue afirmando que o Governo Federal agiu prontamente nessa calamidade em particular, mas pondera que, em situações de emergência, é preciso ter estruturado um plano de recuperação econômica que vá além da prorrogação de prazos para pagamentos de impostos e inclua outros incentivos.

O quarto e último projeto de lei, o PLS nº 24, de 2011, também de autoria do Senador Lindbergh Farias, é igualmente composto de dois artigos.

O art. 1º acrescenta os artigos 17-A, 17-B, 17-C, 17-D e 17-E à citada Lei nº 12.340, de 2010, para autorizar a instituição de linhas de crédito *voltadas à promoção da recuperação e do desenvolvimento econômico e social de áreas atingidas por eventos de calamidade pública*.

O art. 2º estabelece que a lei decorrente da proposição, caso aprovada, entrará em vigor na data de sua publicação.

A proposição visa, em suma, autorizar as instituições financeiras públicas a instituir linha especial de crédito imobiliário, conceder empréstimo na modalidade “crédito consignado” de até R\$ 20 mil e empréstimos especiais a pessoas jurídicas, além de implantar unidades móveis de atendimento, sempre que caracterizada situação de emergência ou estado de calamidade pública em razão da ocorrência de desastres naturais. A taxa de juros das operações em questão não poderá exceder a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Adicionalmente, o projeto prevê que os impactos das medidas tributárias e creditícias adotadas nesses casos serão monitorados e avaliados pelo órgão competente.



Em sua justificação, o autor argumenta que o projeto vem somar-se aos esforços já empreendidos pelo Governo Federal a fim de propiciar a recuperação o mais breve possível das áreas atingidas por desastres naturais, tais como as enchentes do início de 2011 na Região Serrana do Rio de Janeiro, medida necessária diante da magnitude dos prejuízos sociais e econômicos verificados.

Não foram apresentadas emendas aos projetos de lei, que tramitam em conjunto após a Mesa do Senado Federal ter aprovado, na reunião de 8 de dezembro de 2015, o Requerimento nº 1.295, de 2015, de autoria do Senador Wellington Fagundes.

II – ANÁLISE

Nos termos dos arts. 91, I, e 99, I, III e IV, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão opinar, em decisão terminativa, sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida e sobre tributos, problemas econômicos do País, política de crédito, sistema bancário e finanças públicas, dispensada a competência de Plenário.

No que se refere à constitucionalidade das proposições, observamos que a União é competente para legislar sobre direito tributário, sistema tributário e tributos por ela instituídos, a teor dos arts. 24, I, 48, I, 153, III, 195, I, “c”, todos da Constituição Federal (CF). É igualmente competência da União, nos termos do art. 21, XVIII, da CF planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações. Compete privativamente à União legislar sobre política de crédito e defesa civil, conforme o art. 22, VII e XXVIII, da CF. A iniciativa parlamentar está prevista no art. 61 da CF. É pertinente a veiculação da matéria por lei ordinária, já que a CF não lhe reserva a lei complementar. O art. 1º do PLS nº 22, de 2011, entretanto, conflita com o disposto no art. 150, § 6º, da CF, conforme será adiante explicado.

No mérito, o PLS nº 41, de 2009, permite que pessoas físicas e jurídicas efetuem contribuições a fundo e entidades ligados à defesa civil e as deduzam do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física devido e da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Em pormenor, as contribuições feitas por pessoas físicas ao Funcap poderão ser dedutíveis do imposto devido até o limite de 6%. Esse limite é o mesmo aplicável às doações aos fundos do idoso e da criança e do



adolescente, à cultura, ao audiovisual e ao desporto. Ao manter o limite de dedução vigente, o PLS não dá ensejo ao aumento do potencial de renúncia de receita. Apenas habilita o Funcap a competir pelas doações das pessoas físicas com as demais destinações. Ainda assim, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, art. 114, §§ 3º e 4º) exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a limitação da vigência do benefício a, no máximo, cinco anos.

O PLS nº 57, de 2009, em seus arts. 3º e 4º, atribui ao Poder Executivo a tarefa de estimar esse impacto orçamentário-financeiro após a edição da lei resultante. Esse procedimento, contudo, não respeita o comando do *caput* dos arts. 113 e 114 da LDO para 2016, segundo o qual a estimativa deve **acompanhar** as proposições legislativas.

Desde a apresentação do PLS nº 41, de 2009, a finalidade do Funcap sofreu importantes alterações. O art. 8º da Lei nº 12.340, de 2010, atribuiu-lhe a finalidade de custear somente ações de **reconstrução**. Posteriormente, o art. 2º da Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014, mudou sua finalidade para custear ações de **prevenção** e de **recuperação**. Vale lembrar que, de acordo com o art. 3º da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

Nos últimos seis anos, o Poder Executivo Federal não destinou recurso orçamentário algum ao Funcap, preferindo liberar verbas para a recuperação dos locais sinistrados por meio de medidas provisórias que abrem créditos extraordinários, posteriormente convertidas em lei. Isso porque o Funcap, reestruturado pela citada Lei nº 12.983, de 2014, e desde então denominado “Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil”, até o momento não foi regulamentado pelo Poder Executivo Federal. Cremos que a iniciativa de tornar dedutíveis do Imposto sobre a Renda as contribuições feitas ao Funcap apressará a regulamentação do fundo pelo Poder Executivo. Entretanto, por não se saber quando ela ocorrerá, fica difícil realizar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro exigida pelo citado § 3º do art. 114 da LDO para 2016.

Relativamente às pessoas jurídicas, o art. 10 da Lei nº 9.532, de 1997, restringe a dedução de doações somente às empresas que apurem o imposto com base no lucro real, o que exige escrituração contábil completa. Para essa minoria de empresas, o PLS nº 41, de 2009, propõe sejam dedutíveis as doações efetuadas aos órgãos de apoio integrantes do então Sindec até o limite de 1% do lucro operacional.



Eram órgãos de apoio do Sindec, de acordo com o art. 5º, VII, do revogado Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005: órgãos públicos e entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços (por exemplo, Rotary e Lions), organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias. A citada Lei nº 12.608, de 2012, substituiu o Sindec pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). O art. 10 dessa Lei, ainda não regulamentada, prevê que entidades privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil constituem o Sinpdec.

A nosso ver, essa iniciativa do PLS nº 41, de 2009, é desnecessária, porque o inciso III do § 2º do art. 13 da Lei nº 9.249, de 1995 (o mesmo dispositivo que a proposição quer alterar), já prevê a dedutibilidade, até o limite de 2% do lucro operacional, das doações realizadas a entidades civis, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício da comunidade onde atuem, caso típico de associações que ajudam a defesa civil. O art. 34 da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, estendeu esse favor fiscal às doações às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

Para não dar causa a aumento do potencial de renúncia de receita, no substitutivo apresentado ao final, incluímos o Funcap no rol de beneficiários de doações do supracitado inciso III, em vez de abrir um inciso IV. Assim, o Funcap passará a competir com as entidades civis pelas doações das pessoas jurídicas até o limite de 2% do lucro operacional.

Já o PLS nº 57, de 2009, permite que somente as pessoas físicas efetuem contribuições a fundos estaduais de defesa civil e as deduzam do Imposto sobre a Renda, respeitado o limite já existente de 6% do imposto devido.

Sabemos que, hoje, Minas Gerais (Lei Estadual nº 7.157, de 7 de dezembro de 1977) e Santa Catarina (Lei Estadual nº 8.099, de 1º de outubro de 1990) já dispõem de fundo estadual. A nosso ver, a proposição é meritória. Como diz a justificação, a liberação de verbas de fundo estadual será mais célere do que a do Funcap. Além disso, como é mantido o limite de dedução vigente, não há que se falar em aumento do potencial de renúncia de receita.

Passamos agora ao exame dos dois projetos de lei sobre incentivos fiscais e creditícios às populações atingidas por desastres naturais.

O PLS nº 22, de 2011, tenciona elaborar uma política permanente de apoio às populações atingidas por desastres naturais com fulcro na diminuição da carga tributária por elas suportada. O art. 1º proposto, contudo,



ao autorizar a União a conceder isenção fiscal, anistia e remissão, está em desacordo com o art. 150, § 6º, da Constituição Federal, que preconiza:

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, § 2º, XII, g. (grifamos)

Para se chegar ao mesmo objetivo do art. 1º, seria necessário um projeto de lei específico, ou seja, voltado exclusivamente para o benefício fiscal em análise. A Constituição exige que cada situação seja objeto de uma lei específica, que aponte o desastre ocorrido, as populações atingidas e potencialmente beneficiadas, as condições para que empresas favorecidas mantenham vínculos empregatícios e, principalmente, os tributos federais sobre os quais recairia a renúncia de receita, explicitando eventuais novas alíquotas e bases de cálculo para uma dada situação de emergência.

Em face dessa inconstitucionalidade, o PLS nº 22, de 2011, será rejeitado.

Com respeito ao PLS nº 24, de 2011, a dimensão das catástrofes naturais que vêm ocorrendo no País, juntamente com as imensas perdas que acarretam, não permite questionar a importância das linhas de crédito propostas pelo projeto. Não só no Brasil, mas globalmente, mudanças climáticas de grande magnitude parecem conduzir a um aumento da frequência desses eventos desastrosos, ensejando uma soma de esforços para coibir o sofrimento humano que inevitavelmente sobrevém.

Posteriormente à apresentação do projeto, entretanto, foi editada a citada Lei nº 12.608, de 2012, que contém dois artigos cujo propósito coincide com o do PLS nº 24, de 2011. O art. 14 determina que os programas habitacionais de todos os entes da Federação priorizem a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco. O art. 15 autoriza a União a manter linha de crédito específica, destinada a pessoas físicas e jurídicas em Municípios atingidos por desastre.



Embora o texto da Lei seja mais conciso do que o do projeto, entendemos que ele disciplina com maior propriedade o tema, pois não limita a taxa de juros a ser adotada nesse tipo de operação, que deve ser definida conforme as particularidades de cada situação.

Por essa razão, o PLS nº 24, de 2011, será rejeitado.

Esclarecemos, por fim, que incorporamos, na forma do substitutivo abaixo proposto, o teor do PLS nº 57, de 2009, ao PLS nº 41, de 2009, que é mais abrangente. Assim, a rejeição do PLS nº 57, de 2009, é meramente formal, decorrência de norma regimental que não permite a aprovação simultânea de dois projetos que tramitam em conjunto.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 41, de 2009, nos termos da seguinte emenda substitutiva, e pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nºs 57, de 2009, 22, de 2011 e 24, de 2011.

EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 41, DE 2009

Altera as Leis nºs 9.249 e 9.250, ambas de 26 de dezembro de 1995, para tornar as doações e as contribuições efetuadas a fundos de defesa civil e a entidades civis que apoiem a defesa civil dedutíveis do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas devido e da base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12.
.....



IX – as contribuições feitas:

a) ao Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), instituído pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969;

b) a fundos instituídos por lei e administrados por órgãos estaduais de defesa civil integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil de que trata a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.

.....
 § 4º A dedução prevista no inciso IX do *caput* deste artigo fica limitada a 6% (seis por cento) do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual, conjuntamente com as deduções de que tratam o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, o art. 1º-A da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, e o art. 1º da Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006.” (NR)

Art. 2º O art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13.

.....

§ 2º

.....

III – as doações, até o limite de 2% (dois por cento) do lucro operacional da pessoa jurídica antes de computada a sua dedução, efetuadas:

a) a entidades civis, legalmente constituídas no Brasil, sem fins lucrativos, que prestem serviços gratuitos em benefício de empregados da pessoa jurídica doadora, e respectivos dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem;

b) ao Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP), instituído pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969;

c) a fundos instituídos por lei e administrados por órgãos estaduais de defesa civil integrantes do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil de que trata a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.

§ 3º No caso do inciso III do § 2º deste artigo, serão observadas as seguintes regras:

I – as doações, quando em dinheiro, serão feitas mediante crédito em conta corrente bancária diretamente em nome da entidade ou fundo beneficiário;

II – a pessoa jurídica doadora manterá em arquivo, à disposição da fiscalização, declaração, segundo modelo aprovado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, fornecida pela entidade beneficiária, em



que esta se compromete a aplicar integralmente os recursos recebidos na realização de seus objetivos sociais, com identificação da pessoa física responsável pelo seu cumprimento, e a não distribuir lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob nenhuma forma ou pretexto;

III – a entidade beneficiária deverá ser organização da sociedade civil, conforme a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, desde que cumpridos os requisitos previstos nos arts. 3º e 16 da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, independentemente de certificação.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos por cinco anos contados a partir da regulamentação pelo Poder Executivo dos arts. 7º a 10 da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, com a redação dada pelo art. 2º da Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

