



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2011 – Complementar, do Senador MARCELO CRIVELLA, que *altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para dispor que o reajuste da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física não se enquadra nas hipóteses de renúncia de receita tributária.*

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 175, de 2011 – Complementar, do Senador MARCELO CRIVELLA, é composto por dois artigos. O primeiro acresce o inciso III ao § 3º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para dispor que o reajuste da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF), inclusive no que se refere aos valores das deduções da base de cálculo do aludido imposto, não configura renúncia de receita tributária.

O segundo artigo trata apenas da vigência da norma ao dispor que entrará em vigor na data da publicação da lei.

Na justificação, o autor do projeto afirma que, ao serem as regras da LRF interpretadas de forma sistemática, poder-se-ia concluir que a edição de norma para reajustar os valores constantes da tabela do IRPF, embora ocasionasse perda de arrecadação, não geraria renúncia de receita.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

O autor argumenta que o reajuste da tabela do IRPF e dos valores de dedução do referido imposto teria caráter geral e não implicaria redução discriminada de tributo.

Conclui que o tema gera dúvidas, razão pela qual o projeto de lei proposto teria o objetivo de afastá-las. Com a aprovação da proposição, ficaria expresso na LRF que não se aplicariam as regras de adequação financeira às proposições cujo conteúdo seja o reajuste da tabela do IRPF ou dos valores das deduções da base de cálculo do aludido imposto.

É de registrar que não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Observa-se, no tocante à constitucionalidade da proposição, que a União é competente, concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre direito financeiro, conforme prevê o inciso I do art. 24 da Constituição.

Nota-se que a matéria não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da Constituição). Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que o projeto está adequado, pois a matéria está reservada à lei complementar, conforme determina o inciso I do art. 163 da Constituição.

Referente à técnica legislativa, cabe registrar que não há ajustes a serem feitos.

Superada a análise formal da proposição, segue o exame de seu conteúdo. O PLS nº 175, de 2011 – Complementar, conforme exposto, pretende afastar a incidência das regras que tratam da renúncia de receita sobre as normas que concedem reajuste da tabela do IRPF e dos valores das deduções da base de cálculo do referido imposto.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

O art. 14 da LRF é o dispositivo que estabelece regras de direito financeiro aplicáveis à concessão ou à ampliação de incentivo ou de benefício fiscal de natureza tributária das quais decorra renúncia de receita. Assim estabelece o comando legal:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária **da qual decorra renúncia de receita** deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que **implique redução discriminada de tributos ou contribuições**, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (Sem grifos no original)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Como visto, o autor da proposição afirma que os reajustes da tabela do IRPF e dos valores das deduções da base de cálculo do mencionado imposto não deveriam observância às regras de direito financeiro relativas à renúncia de receita, por força do § 1º do próprio art. 14 da LRF.

Nota-se, quanto ao que interessa para o presente caso, que, para ser qualificada como geradora de renúncia de receita, a modificação da base de cálculo deve acarretar **redução discriminada de tributo**. Dessa forma, por ter o reajuste em questão caráter geral, não estaria configurada a mencionada redução discriminada de tributo.

É importante observar que o PLS nº 175, de 2011 – Complementar afasta a incidência das exigências do art. 14 da LRF quanto a dois pontos: i) o reajuste da tabela do IRPF e ii) o reajuste dos valores das deduções da base de cálculo do mesmo imposto. Trata-se de questões distintas. Não é pacífico que ambos os reajustes tenham caráter geral a ponto de não configurarem redução discriminada de tributos.

O presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), ao vetar projeto de lei, com objetivo de resguardar as contas públicas e preservar o equilíbrio fiscal, efetuou a distinção entre os dois reajustes. Identifica-se essa distinção no seguinte trecho da Mensagem nº 9, de 7 de janeiro de 2002, que acompanhou o veto apostado ao Projeto de Lei do Senado nº 175, de 2000, de autoria do então Senador Paulo Hartung:

O mencionado projeto ofende a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), porquanto, **ao estipular o aumento de deduções do IRPF**, produz modificações na base de cálculo efetiva do imposto, **gerando renúncia fiscal** cujos **efeitos são discricionários** em relação aos contribuintes. Aliás, é justamente por essa razão que o Demonstrativo de Benefícios Fiscais – peça integrante da proposta orçamentária anual, por força do art. 165, § 6º, da Constituição – inclui as aludidas deduções no rol de renúncias fiscais.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Ademais disso, cabe esclarecer que a **elevação dos valores constantes das tabelas progressivas mensal e anual**, não obstante implicar redução da base de incidência do Imposto de Renda das Pessoas Físicas, por alcançaram, indiscriminadamente, a todos os contribuintes, ainda que com efeitos diferenciados, **não se enquadra no conceito de renúncia de receitas** estabelecido no art. 14 da mencionada lei. Todavia, tal alteração conflita com o princípio basilar daquela lei, que é o equilíbrio fiscal, nos termos da alínea **a** do inciso I do art. 4º e dos art. 5º e 9º. (Sem grifos no original)

Extraí-se da manifestação do presidente FHC que apenas o reajuste da tabela do IRPF não configuraria renúncia de receita. O aumento dos valores das deduções do aludido imposto, diferentemente do reajuste da tabela em questão, caracterizaria redução discriminada de tributo, pois somente alguns contribuintes seriam afetados pela redução da base de cálculo do imposto, provocada pelo aumento dos valores das deduções.

Há argumentos, portanto, para manifestação contrária à proposição em análise. A flexibilização da incidência da LRF deve ser evitada, pois se trata de lei que implementa um regime fiscal responsável. Afastar os mecanismos que possibilitam a existência desse regime não contribui para a adequada gestão pública.

Na dúvida, não se deve optar pelo afastamento da LRF. Aliás, mesmo em situações em que se possa defender a não configuração da renúncia fiscal em determinada proposição, pode ser imprescindível, com base na necessidade de preservação do equilíbrio fiscal, observar os mecanismos estabelecidos no referido diploma legal que visam garantir esse equilíbrio.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Essa linha de pensamento norteou, por exemplo, as regras dispostas na Medida Provisória (MPV) nº 22, de 8 de janeiro de 2002, que reajustou a tabela do IRPF e aumentou o valor das deduções do referido imposto. Esta MPV previu regras para cumprimento da LRF em relação a ambas as situações, mesmo diante do afastamento, àquela época, da qualificação de renúncia fiscal do reajuste da tabela do IRPF. Vale conferir o seguinte trecho da Exposição de Motivos nº 00002/2002-MF, subscrita pelo então Ministro da Fazenda, Pedro Malan:

6. À luz do que dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2002) (sic), é indispensável que se proceda à compensação, no exercício corrente e nos dois subsequentes, mediante elevação de tributo, das perdas decorrentes do aumento dos limites de dedução do IRPF, por configurar renúncia fiscal.

(...)

9. No tocante às perdas de arrecadação decorrentes da elevação dos valores constantes das tabelas progressivas, a compensação, com vistas ao cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, dar-se-á por meio da programação financeira, nos termos dos arts. 8º e 9º da LRF.

Mesmo que superadas as questões relativas à natureza jurídico-financeira dos reajustes da tabela do IRPF e dos valores das deduções do referido imposto, verifica-se que o PLS nº 175, de 2011 – Complementar é inócuo.

Extraí-se a referida conclusão dos textos das sucessivas leis de diretrizes orçamentárias, que são editadas anualmente. Tem sido constante a previsão na LDO de dispositivos que exigem a observância de regras de direito financeiro semelhantes às que se pretende afastar com o projeto de lei em análise.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

A Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, LDO de 2014, assim estabelece:

Art. 94. **As proposições legislativas** e respectivas emendas, conforme [art. 59 da Constituição Federal](#), **que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita** ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de **estimativas** desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente **compensação**, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. (Sem grifos no original)

Trata-se de regra aplicável, entre outras, às proposições legislativas que acarretem ou autorizem diminuição de receita. Para que ela incida não é necessário que seja configurada proposição com conteúdo de renúncia fiscal. Basta a perda de arrecadação para que o dispositivo tenha aplicabilidade.

Como renúncia fiscal e perda de arrecadação são conceitos que não se confundem, pode haver projeto que não caracterize renúncia fiscal, mas que acarrete perda de arrecadação. Cabe lembrar que, para haver renúncia fiscal, a LRF exige, por exemplo, que eventual modificação da base de cálculo do tributo configure redução discriminada de tributos. Assim, um projeto de lei que preveja o reajuste da tabela de incidência do IRPF, embora não caracterize renúncia fiscal por não ser redução discriminada, acarretará perda de arrecadação, o que fará com que incida o art. 94 da LDO de 2014. Será necessário, nesse caso, cumprir determinações de natureza financeira semelhantes àquelas que a proposição em análise pretende afastar. Salta aos olhos, portanto, a inocuidade do PLS nº 175, de 2011 – Complementar.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela PREJUDICIALIDADE do
PLS nº 175, de 2011 – Complementar.

Sala da Comissão, em 3 de junho de 2014.

Senador LINDBERGH FARIAS, Presidente

Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, Relator



SENADO FEDERAL
Comissão de Assuntos Econômicos - CAE
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 175, de 2011

ASSINAM O PARECER, NA 21ª REUNIÃO, DE 03/06/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: _____
RELATOR: _____

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
Delcídio do Amaral (PT)	1. Pedro Taques (PDT)
Eduardo Suplicy (PT)	2. Walter Pinheiro (PT)
José Pimentel (PT)	3. Aníbal Diniz (PT)
Gleisi Hoffmann (PT)	4. Humberto Costa (PT)
Lindbergh Farias (PT)	5. Jorge Viana (PT)
Cristovam Buarque (PDT)	6. Acir Gurgacz (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	7. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	8. Inácio Arruda (PCdoB)
	9. Randolfe Rodrigues (PSOL)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Eduardo Braga (PMDB)	1. Casildo Maldaner (PMDB)
VAGO	2. Ricardo Ferraço (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	3. Lobão Filho (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	5. Waldemir Moka (PMDB)
Romero Jucá (PMDB)	6. Clésio Andrade (PMDB)
Luiz Henrique (PMDB)	7. Ana Amélia (PP)
Ivo Cassol (PP)	8. Ciro Nogueira (PP)
Francisco Dornelles (PP)	9. Benedito de Lira (PP)
Kátia Abreu (PMDB)	
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM, SD)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Flexa Ribeiro (PSDB)
Cyro Miranda (PSDB)	2. Vicentinho Alves (SD)
Alvaro Dias (PSDB)	3. Paulo Bauer (PSDB)
José Agripino (DEM)	4. Lúcia Vânia (PSDB)
Jayme Campos (DEM)	5. Wilder Morais (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Armando Monteiro (PTB)	1. Gim (PTB)
João Vicente Claudino (PTB)	2. Alfredo Nascimento (PR)
Cidinho Santos (PR)	3. Eduardo Amorim (PSC)
Antonio Carlos Rodrigues (PR)	4. VAGO

