

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2007, da Senadora LÚCIA VÂNIA, *que altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, que dispõe sobre o imposto de renda das pessoas físicas, para permitir a dedução de despesas com pagamento de aluguel residencial*, e seu apensado, Projeto de Lei do Senado nº 317, de 2008, do Senador EXPEDITO JÚNIOR, *que altera o inciso II do art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para permitir a dedução, de despesa com aluguel de imóvel residencial, do Imposto de Renda da Pessoa Física.*

RELATOR: Senador **BENEDITO DE LIRA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2007 (PLS 316/07), e o Projeto de Lei do Senado nº 317, de 2008 (PLS 317/08), que tramitam em conjunto, pretendem acrescentar alínea *h* ao art. 8º, inciso II, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para permitir que as pessoas físicas deduzam do imposto de renda as despesas com aluguel. Em busca desse objetivo comum, diferem basicamente na redação do dispositivo proposto.

O PLS 316/07 especifica a dedução relativa *aos pagamentos efetuados, no ano-calendário, a título aluguel de imóvel residencial, limitados ao valor total de R\$ 10.000,00.*

O PLS 317/08 refere-se, singelamente, *às despesas relativas a aluguel residencial.*

Todavia, manda acrescentar ao mesmo art. 8º, o § 4º, estabelecendo que *o disposto na alínea h do inciso II limita-se a pagamentos especificados e comprovados, com indicação de nome,*

endereço e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF ou no Cadastro Geral de Contribuintes – CGC de quem os recebeu, podendo, na falta de documentação, ser feita indicação do cheque nominativo pelo qual foi efetuado o pagamento.

Para fins de atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), ambos os projetos trazem, no art. 2º, disposição no sentido de que o Poder Executivo estimará a renúncia de receita e adotará as providências pertinentes à conseqüente adaptação orçamentária. A efetivação dessas providências é condição para a produção de efeitos do benefício proposto.

Segundo a justificação que acompanha o PLS 316/07, o direito à moradia tem status constitucional, apesar de ser notório que o Brasil apresenta grandes carências nessa área. Informa-nos, ainda, que a deficiência habitacional seria da ordem de dezenas de milhões, o que levaria as famílias a viver em condições subumanas. A situação econômico-social do País, ademais, dificultaria sobremaneira a aquisição de casa própria, motivo pelo qual o mercado de aluguéis assume relevante papel, suprimindo as necessidades de moradia. Além disso, os locatários de baixa renda pagariam proporcionalmente aluguéis mais altos que os de maior renda. Desse modo, a dedução dos valores pagos a título de aluguel do montante tributável pelo imposto de renda serviria para minorar o problema, além de contribuir para combater a sonegação fiscal, o que pode até gerar aumento da arrecadação total. A justificação enuncia, ainda, outro objetivo: o de contribuir para a reativação do mercado de imóveis para aluguel. Finalmente, esclarece que a limitação do valor passível de dedução visa a focar o benefício nas classes sociais mais necessitadas da população.

Quanto ao PLS 317/08, o ilustre autor lembra que a moradia é um dos direitos sociais (art. 6º da Constituição Federal) e que há determinação constitucional de personalização e de aferição da capacidade contributiva dos cidadãos, para fins de cobrança do imposto de renda. Assim, permitir a dedução do aluguel residencial seria dar cumprimento a tais desideratos, considerando que o gasto com moradia é um dos itens mais significativos da despesa familiar. Reclama, ainda, da discriminação entre pessoa física e pessoa jurídica, pois a esta última é permitido deduzir despesas com aluguel e com arrendamento mercantil.

Em 25 de novembro de 2010, foi registrada a Emenda CCJ – nº 1, do Senador Antonio Carlos Valadares, ao PLS 317/08, propondo a alteração da ementa e da redação do que fora originalmente proposto, para

acrescentar ao inciso II do art. 8º da Lei nº 9.250, de 1995, uma alínea “h” com o seguinte teor:

“Art. 8º

.....

II -

.....

h) às despesas efetivamente pagas no ano-base, até o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), relativas a financiamento para aquisição da casa própria pelo Sistema Financeiro da Habitação ou aluguel de um único imóvel residencial, ocupado pelo próprio contribuinte.”

.....” (NR)

Na sequência, o projeto irá à deliberação da Comissão de Assuntos Sociais e, em caráter terminativo, da Comissão de Assuntos Econômicos.

II – ANÁLISE

As proposições preenchem os requisitos de constitucionalidade, de juridicidade e de boa técnica legislativa.

Em especial, são observados os preceitos constitucionais relativos à iniciativa e à competência legislativa: trata-se de matéria tributária referente a imposto de responsabilidade da União e, não havendo qualquer reserva, a iniciativa é franqueada aos Membros do Congresso Nacional. De assinalar, também, que atendido está o disposto no § 6º do art. 150 da Constituição, quanto à exigência de lei específica e exclusiva para dispor, entre outros, sobre “redução de base de cálculo” de imposto.

O aspecto de juridicidade estrita pertinente à observância da Lei de Responsabilidade Fiscal também está suficientemente equacionado nos projetos, ao determinar, no art. 2º, que o Poder Executivo adote as providências de cálculo da renúncia de receita e que a considere nos projetos de lei orçamentária futuros. Note-se que, conforme os projetos, *a dedução de que trata esta Lei só terá efeitos no exercício financeiro imediatamente posterior àquele em que for implementado o disposto no art. 2º.*

Embora o mérito da proposta vá ser mais profundamente examinado nas Comissões de Assuntos Sociais e de Assuntos Econômicos, cabe observar que as ponderações dos Autores são bastante pertinentes, a ponto de recomendar a aprovação.

Todavia, há um aspecto que, sem tisonar os projetos de inconstitucionalidade, finda por fazê-los caminhar no sentido inverso do disposto em dispositivos da Carta Magna, que tratam da progressividade.

O art. 153, § 2º, I, da Constituição preconiza que o imposto de renda *será informado* pelos critérios de generalidade, da universalidade e da *progressividade*, na forma da lei.

A rigor, poder-se-ia dizer que o desconto padrão, que é permitido na modalidade de declaração simplificada, teria a finalidade de abarcar, entre outras despesas, também as voltadas a suprir as necessidades de moradia do contribuinte e de sua família.

Isso porque o contribuinte apenas optará pelo desconto padrão se ele for maior que os abatimentos permitidos. O valor excedente, conforme o caso, pode ser “justificado” por despesas que não podem ser abatidas, entre elas a do aluguel. Como essa modalidade de declaração é normalmente utilizada pelos contribuintes de menor renda, é um benefício a eles dirigido e funciona a favor da progressividade.

É imperioso cuidar para que a dedução não venha a beneficiar, principalmente, os declarantes de mais alta renda, não apenas porque eles é que normalmente se utilizam do modelo completo de declaração, mas porque estão sujeitos a maiores alíquotas.

Para ilustrar: um mesmo aluguel anual de R\$ 30.000,00 proporcionaria zero de redução do imposto a pagar para os que estão na faixa de isenção, R\$ 4.500,00 para os que estão na faixa de 15% e R\$ 8.250,00 para aqueles situados na faixa de 27,5%. Por isso, diz-se que a medida seria regressiva, na medida em que possibilitaria que menos imposto fosse pago quanto maior fosse a renda do declarante que vá abater o valor do aluguel pago. Cumpre lembrar, ainda, que há clara correlação entre o valor do aluguel e o nível de renda das pessoas. Pessoas com maior nível de renda tendem a buscar, para aluguel, imóveis de melhor padrão, maiores e situados em bairros melhores.

O PLS 316/07 equaciona bem esse problema ao limitar a dedução a um valor máximo, anual, de R\$ 10.000,00. Sem embargo, não há como não considerar esse limite excessivamente baixo, correspondendo a uma média mensal de R\$ 833,00, irreal se considerarmos os contribuintes tipicamente da classe média urbana. Esse valor se mostrará ainda mais insuficiente se levarmos em conta não apenas o tempo de tramitação da proposição, mas também o tempo em que a lei dele decorrente permanecerá em vigor. Tratando-se de um valor fixo, inevitavelmente ele sofrerá desgaste em consequência da inflação.

Outro fator de regressividade pode ser identificado no fato de que em nenhum dos projetos sob exame, o abatimento é limitado à despesa com *um único imóvel* de residência. Abre-se, assim, margem para a inclusão, por exemplo, de despesas com imóvel de veraneio. Pode-se mencionar, ainda, as possibilidades de fraude que se descortinam – por exemplo, a de um contribuinte de alta renda assumir formalmente o contrato de aluguel de outras pessoas da família que declaram pelo formulário simplificado.

Por outro lado, embora seja expressão de louvável zelo para afastar a possibilidade de fraude, parece desnecessária a regra, constante do PLS 317/08, relativa à forma de comprovação da despesa, pois isso é matéria de regulamento, bastando à lei especificar que a dedução objetiva as despesas *efetivamente realizadas*.

Assim, com as necessárias alterações para espancar esses aspectos negativos, a proposta constante dos projetos deve ser aprovada.

A Emenda CCJ – nº 1, a propósito, já oferece uma boa redação para sanar os aspectos apontados. No mérito, ela abre uma alternativa, segundo a qual o contribuinte poderá fazer uma única dedução conforme seja o seu caso: do aluguel, obviamente de um imóvel de terceiros, ou da prestação da casa própria, quando decorrente de financiamento pelo Sistema Financeiro da Habitação. Essa iniciativa será acolhida em emenda nossa que adotará a mesma sistemática, porém com valor de dedução maior, além de alguns ajustes redacionais.

A proposta é interessante na medida em que premia o cidadão que se esforça para adquirir o patrimônio familiar. Permitir a dedução do aluguel e não da prestação significaria, ao contrário, estimular a utilização da margem de renda em outros gastos, permanecendo em imóvel de terceiros.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, o VOTO é pela prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 317, de 2008 e pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2007, com as seguintes emendas, restando prejudicada a Emenda nº 1 – CCJ:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2007, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, que dispõe sobre o imposto de renda das pessoas físicas, para permitir a dedução de despesas com o pagamento de prestações de aquisição da casa própria ou de despesas com aluguel residencial.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 316, de 2007, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘**Art. 8º**

.....

II -

.....

h) às despesas efetivamente pagas no ano-base, até o valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), relativas a prestações decorrentes de financiamento pelo Sistema Financeiro da Habitação ou relativas a aluguel, tratando-se, em qualquer hipótese, de um único imóvel residencial, ocupado pelo próprio contribuinte.

.....’(NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator