



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2015, da Senadora Ana Amélia, que *dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados ao financiamento de instituições públicas de ensino superior.*

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 16, de 2015, da Senadora Ana Amélia, que dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados ao financiamento de instituições públicas de ensino superior.

O art. 1º do projeto autoriza as instituições públicas de ensino superior a instituir fundos patrimoniais vinculados, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, para receber e administrar recursos provenientes de doações de pessoas naturais ou jurídicas.

O art. 2º estabelece que os fundos patrimoniais serão vinculados às respectivas instituições de ensino superior que os constituírem e formados exclusivamente por dotações próprias e doações de bens e direitos de qualquer espécie, efetuadas por pessoas naturais ou jurídicas, domiciliadas no Brasil ou no exterior. O parágrafo único prevê que o patrimônio dos fundos será mantido segregado, contábil, administrativa e financeiramente,



do patrimônio das instituições de ensino a que se vinculam, para os efeitos legais.

O art. 3º determina que os fundos patrimoniais constituirão poupança de longo prazo, a ser investida para a preservação de valor e a geração de receita, tornando-se fonte de recursos para as instituições a que se vinculam.

O art. 4º detalha os atos constitutivos de cada fundo, que disporão, entre outros assuntos, sobre as finalidades a que se destinam, as regras gerais das políticas de investimento e resgate e as regras de composição, funcionamento e competências dos órgãos e instâncias de administração e supervisão dos fundos. O dispositivo prevê ainda a existência de um Conselho de Administração e de um Comitê de Investimentos, disciplinando suas competências. O § 4º deste artigo reza que, para o cumprimento das finalidades previstas nos atos constitutivos, deverão ser utilizados exclusivamente os rendimentos e ganhos financeiros auferidos pelos fundos, podendo ser empregados os valores do montante principal somente em casos excepcionais, aprovados por unanimidade pelo Conselho de Administração, no limite máximo de 5% desse montante.

O art. 5º estabelece regras relativas à contabilidade dos fundos patrimoniais, prevendo auditoria independente anual.

O art. 6º prevê que as doações efetuadas aos fundos patrimoniais terão caráter irrevogável e não ensejarão quaisquer tipos de distribuição de rendimentos nem retribuição patrimonial ou financeira aos doadores.

O art. 7º confere isenção tributária federal aos fundos, inclusive quanto ao valor das doações recebidas e aos rendimentos e ganhos auferidos a cada exercício fiscal.

O art. 8º determina que o Poder Público facultará às pessoas físicas e jurídicas a dedução do cálculo do imposto de renda, a partir do ano-calendário subsequente ao da publicação da futura Lei, dos valores das doações efetuadas, respeitando os limites atuais de dedução. Para tanto, os arts. 9º e 10 apresentam as devidas alterações na legislação tributária, com modificações nas Leis nºs 9.249 e 9.250, ambas de 26 de dezembro de 1995.

O art. 11 prevê que em caso de dissolução e liquidação do fundo patrimonial, todos os ativos serão transferidos à instituição de ensino a que se vincula.



Finalmente, o art. 12 prevê que a futura Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

A proposição foi distribuída à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo a esta a decisão terminativa. No prazo regimental inicial, não foram oferecidas emendas.

Em 22 de setembro de 2015, a CE aprovou parecer favorável à matéria, com a aprovação das Emendas nºs 1 – CE a 6 – CE. As Emendas de nºs 1 e 2 alteram, respectivamente, a ementa e os arts. 1º, 2º, 4º e 11 da proposição, para estender o alcance da proposta às fundações e associações sem fins lucrativos e não apenas às instituições públicas de ensino superior.

A Emenda nº 3 promove modificações nos arts. 9º e 10 da proposição para alterar, na devida ordem, o art. 13 da Lei nº 9.249 e o art. 12 da Lei nº 9.250, ambas de 1995. No primeiro caso, acrescenta-se a possibilidade de as doações aos fundos patrimoniais das entidades civis sem fins lucrativos poderem ser deduzidas da apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido. No segundo caso, acrescenta-se a possibilidade de as doações aos fundos patrimoniais vinculados às instituições públicas de ensino superior ou às associações ou fundações sem fins lucrativos poderem ser deduzidas do imposto de renda das pessoas físicas devido na declaração.

Por sua vez, a Emenda nº 4, ao alterar o art. 12 da proposição, modifica o art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, para assegurar que a nova possibilidade de doação incluída na Lei nº 9.250, de 1995, seja inserida no já existente limite total das deduções de até 6% do valor do imposto de renda das pessoas físicas devido. A seu tempo, a Emenda nº 5, ao inserir o art. 13 na proposição, revoga a condição de que a soma das deduções que especifica não deve reduzir o imposto de renda das pessoas físicas devido em mais de 12%. Por fim, a Emenda nº 6 transfere a cláusula de vigência do projeto original do art. 12 para o art. 14.

Nesta Comissão, o então Senador Douglas Cintra apresentou relatório pela aprovação do projeto e das emendas oriundas da CE. Todavia, devido ao meu retorno ao Senado Federal, a matéria precisou ser redistribuída. Como sou o atual relator, apresento este relatório aproveitando boa parte do trabalho já oferecido pelo meu nobre 1º Suplente.



No dia 18 de abril passado, efetuei a leitura do relatório favorável: ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 16, de 2015; às emendas nºs 1 e 4; às emendas nºs 5 e 6, na forma de subemendas; e parcialmente às emendas nºs 2 e 3, na forma de emenda de relator; sendo que todas as emendas numeradas foram apresentadas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte. À ocasião, foi concedida vista coletiva, nos termos do art. 132 do Regimento Interno do Senado Federal. Tendo em vista que o Poder Executivo federal sugeriu modificações ao PLS nº 16, de 2015, apresento este novo relatório.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros da presente matéria. Por se tratar de decisão terminativa, esta Comissão analisará também os aspectos formais de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da proposição.

Quanto à **constitucionalidade**, compete à União legislar sobre educação, Direito Civil e Direito Tributário, nos termos, respectivamente, do inciso IX do art. 24, do inciso I do art. 22 e do inciso I do art. 24, todos da Carta Magna, não sendo tais matérias reservadas à iniciativa privativa do Presidente da República, conforme o § 1º do art. 61 da Lei Maior.

No tocante à **juridicidade**, o projeto possui os atributos de novidade, abstração, generalidade e potencial coercibilidade, sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente.

Em relação à **regimentalidade**, a proposição vem escrita em termos concisos e claros, dividida em artigos, encimada por ementa e acompanhada de justificção escrita e transcrição das disposições de lei invocadas em seu texto, em conformidade com os arts. 236 a 239 do RISF. Além disso, conforme dito, a CAE é regimentalmente competente para tratar do assunto.

Quanto à **técnica legislativa**, o texto em linhas gerais obedece aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.



Apenas foram necessárias algumas correções, que foram incorporadas à emenda que apresentamos.

Finalmente, no **mérito**, concordamos com os argumentos da autora, que enfatiza a necessidade de construir alternativas viáveis para a captação de recursos para as instituições públicas de ensino superior, sem desresponsabilizar o Poder Público, criando incentivos para a prática de doações por meio do estabelecimento de um marco regulatório específico que, sobretudo, garanta a boa gestão dos recursos doados.

Vale ressaltar que uma educação de qualidade é requisito para o aperfeiçoamento da economia de um País. Uma sociedade bem formada, com melhor preparo para o mercado de trabalho, é fator decisivo para dinamizar o seu progresso. Nesse sentido, a proposição, ao estabelecer um mecanismo para combater as restrições orçamentárias que as instituições públicas de ensino superior vêm enfrentando quanto ao desenvolvimento de suas atividades de ensino e pesquisa, conforme destaca a autora, vem ao encontro do anseio de todos nós por viver em um País mais desenvolvido.

Doações para universidades e outros centros de ensino são extremamente importantes em outros países. Destacam-se, nesse quesito, os Estados Unidos, onde suas mais importantes universidades possuem fundos bilionários. A Universidade de Harvard possui um fundo cujo patrimônio está estimado na casa dos 35 bilhões de dólares. Outras universidades de primeira linha, como Stanford, Princeton e Yale, administram fundos com patrimônios estimados entre 20 e 25 bilhões de dólares. Não é por menos que essas universidades são rotineiramente classificadas entre as melhores do mundo.

Esses imensos patrimônios foram formados, em primeiro lugar, por meio de vultosas doações e, em segundo lugar, pelo retorno financeiro das aplicações, propiciado por boas administrações independentes. É verdade que parte das doações é explicada por aspectos culturais, tendo em vista a tradição norte-americana de apoio a atividades filantrópicas e organizações sem fins lucrativos. Mas não se pode tampouco menosprezar os benefícios tributários: o valor doado pode abater até 50% da renda tributável de pessoas físicas e até 10% das pessoas jurídicas.

O projeto, portanto, busca aproximar o Brasil das melhores práticas internacionais, incentivando as doações para instituições de ensino, via dedução do imposto de renda devido.



Observe-se aqui que o PLS mantém, para pessoas físicas, o limite de 6% do valor do imposto de renda devido (conforme Emenda nº 4 – CE) e, para pessoas jurídicas, o limite de 1,5% do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido. Dessa forma, o PLS apenas aumenta o rol de doações passíveis de serem dedutíveis do imposto de renda, sem alterar a renúncia fiscal da União.

Em atendimento à legislação vigente, requeremos à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF) a realização de estudo de impacto orçamentário e financeiro da presente proposição. A Nota Técnica nº 014/2017, da CONORF, que ora vai em anexo ao presente parecer, concluiu que esta proposição não amplia o limite de renúncia de receita já autorizado na legislação em vigor, de forma que, eventual aumento de doações decorrente da aprovação deste PLS será acomodado dentro das regras vigentes.

Não obstante isso, vislumbramos reparos ao texto original, bem como às emendas apresentadas na CE. Primeiramente, registamos nossa concordância com a proposta daquela Comissão de ampliar o escopo do PLS, de forma a estender a possibilidade de criação de fundos patrimoniais a fundações de amparo à pesquisa, fundações que apoiam universidades públicas, universidades privadas sem fins lucrativos, museus, organizações de fomento à cultura e hospitais sem fins lucrativos, entre outros. Conforme bem justificou a nobre Senadora Simone Tebet, relatora do PLS junto à CE, permitir a constituição de fundos patrimoniais àquelas entidades permitirá maior expansão e sustentabilidade das entidades do terceiro setor. Não resta dúvida de que tais entidades têm sido importantes parceiras do Estado na realização de atividades de interesse público e que dinamizam também a economia do País.

Contudo, serão necessários dois reparos de conteúdo a realizar na Emenda nº 3 – CE, que farão parte da emenda substitutiva que propomos. Em primeiro lugar, aquela emenda retirou do texto original a possibilidade de as doações aos fundos patrimoniais vinculados às instituições públicas de ensino superior serem deduzidas da apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido das empresas.

Em segundo lugar, a Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, alterou o teor da alínea c do inciso III do § 2º do art. 13 da Lei nº 9.249, de 1995, determinando que a entidade civil beneficiária das doações empresariais para fins tributários deverá ser organização da sociedade civil, conforme a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, desde que cumpra os



requisitos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (que, entre outros assuntos, disciplina a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), independentemente de certificação.

Assim, são necessários tanto o resgate da ideia do art. 9º da proposição original como as supressões, na forma da redação da Emenda nº 3 – CE aos arts. 9º e 10 da proposição, da exigência de que as entidades civis beneficiárias das doações privadas sejam de utilidade pública reconhecida por ato formal de órgão competente da União, mesmo porque a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que estipulava as regras pelas quais as sociedades eram declaradas de utilidade pública, foi revogada pela Lei nº 13.204, de 2015.

Há, ainda, uma questão extremamente relevante. Trata-se da arquitetura jurídica que deverá reger os fundos patrimoniais vinculados. Até o presente momento, o projeto caminhou no sentido de reconhecer o fundo como um ente com personalidade jurídica de direito privado, o que significa que, por ter personalidade, o fundo passaria a ser uma pessoa jurídica autônoma. Essa solução, porém, carrega diversos inconvenientes técnico-jurídicos.

Por exemplo, ao se considerar o fundo como uma pessoa jurídica, isso significa que, no momento em que esse fundo for transferir verbas para a instituição de ensino, essa operação envolverá uma transferência gratuita de bens, o que, a depender da legislação estadual pertinente, será fato gerador do Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) se o beneficiário for uma instituição privada, a quem não é assegurada a imunidade tributária.

Lembremos que a intenção da proposição é permitir que, juridicamente, as instituições públicas de ensino possam manter a gestão das verbas recebidas a título de doação. Atualmente, não é possível doar diretamente para universidades específicas. As doações são depositadas na conta única do Tesouro Nacional, que, não necessariamente, irá transferir os valores para a instituição desejada. Os recursos podem vir mesmo a sequer serem transferidos e serem utilizados para a geração de superávit primário. Da mesma forma que se pretende evitar que os recursos transitem pelo Tesouro, também devemos minimizar a possibilidade de vazamentos via pagamento de tributos, de modo que os frutos colhidos possam ser integralmente revertidos em proveito das necessidades da instituição beneficiada pela doação.



Esse objetivo não dialoga, portanto, com a criação de uma nova pessoa jurídica, e sim com um outro instituto jurídico relativamente recente no direito brasileiro, mas que já tem ganhado coro na nossa legislação: o patrimônio de afetação. Apesar de novo, esse instituto já desfruta de notável aplicação prática e, por isso, já foi utilizado pelo legislador em diversas situações, como nos consórcios privados (art. 5º da Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008), no Fundo de Investimento Imobiliário (arts. 6º e 7º da Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993), nas incorporações imobiliárias (art. 31-A da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964), na parceria público-privada (art. 21 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004) e na constituição de capital para indenização por atos ilícitos que envolva prestação de alimentos (art. 533, § 1º, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

No presente caso, o fundo deve seguir um modelo semelhante ao Fundo de Investimento Imobiliário disciplinado pela Lei nº 8.668, de 1993. Em suma, o fundo deve ser considerado um ente despersonalizado cujo patrimônio ficará sob a propriedade fiduciária da instituição pública de ensino com a proteção do regime de patrimônio de afetação. No regime de propriedade fiduciária, o instituidor (a entidade que instituiu o fundo patrimonial vinculado) registra o bem ou direito, mas eles não integram seus ativos para nenhum efeito jurídico. O fundo será responsável pela administração dos bens e direitos, de forma tal que os rendimentos auferidos sejam utilizados em produtos e serviços de interesse do instituidor. Mas o instituidor não poderá, por exemplo, vender diretamente os bens ou oferecê-los em garantia. É preciso, portanto, ajustar a proposição contemplando essa engenharia jurídica do patrimônio de afetação e de ente despersonalizado.

Pode parecer estranho, à primeira vista, um ente sem personalidade jurídica, ainda que possa ter direitos e deveres. O nosso direito, contudo, já conhece várias situações similares. O próprio espólio, embora seja um ente despersonalizado, pode ter direitos e deveres. O grupo de consórcio privado e o Fundo de Investimento Imobiliário dão igual ilustração. A principal distinção dos entes despersonalizados em relação aos personalizados é que os primeiros não possuem a mesma liberdade jurídica, pois somente podem praticar os atos que o ordenamento jurídico (lei, costumes, princípios etc.) autorizar. O princípio da legalidade é mais estrito. Ora, esse é o caso do fundo patrimonial vinculado, cuja liberdade contratual deve restringir-se às atividades necessárias à rentabilização do capital proveniente das doações e à reversão dos rendimentos em proveito da instituição pública instituidora.



Outro ponto importante diz respeito aos fundos patrimoniais vinculados a instituições públicas. É que as verbas arrecadadas pelo fundo patrimonial vinculado decorrem, direta ou indiretamente, do Erário, pois provêm, pelo menos parcialmente, de renúncias fiscais materializadas por meio de deduções no imposto de renda devido pelos doadores.

Além disso, no caso de o fundo estar vinculado a uma instituição pública, é inevitável que agentes públicos tenham papel decisivo na sua operacionalização. Daí se segue que a gestão desse dinheiro não pode ser feita sem harmonia com os princípios regentes da Administração Pública, de modo a evitar condutas torpes como as de nepotismo, de prestígio de familiares etc. É evidente que a operacionalização da atividade do fundo reclamará a contratação de pessoal, de serviços e de produtos, negócios esses que não poderão se aperfeiçoar sem o ambiente jurídico de probidade ínsito à Administração Pública.

É inevitável que as regras de contratação pública, de pessoal e de probidade sigam o ditame vigorante para a Administração Pública quando se tratar de fundo patrimonial vinculado a instituições públicas. Não importa se o fundo patrimonial será uma pessoa jurídica de direito privado, como propunha a versão original da proposição, ou um ente despersonalizado, como ora recomendamos. Jamais se pode admitir, por exemplo, que o fundo patrimonial contrate os parentes dos agentes públicos que nele trabalharão.

Por outro lado, é necessário garantir ao fundo certa flexibilidade na administração do patrimônio. Por essa razão, é recomendável que as regras para aplicações de recursos, ainda que sujeitas aos princípios gerais da Administração Pública (como impessoalidade e eficiência), estejam submetidas às deliberações do Conselho de Administração consoante as disposições do ato constitutivo do fundo, e não às regras de licitações e de contratos administrativos, como aquelas presentes na Lei nº 8.666, de 1993, que regula as licitações no setor público. Essa maior flexibilidade conferirá ao fundo a dinamicidade necessária para todos os negócios que precise celebrar para rentabilizar o seu capital, como, por exemplo, a compra de títulos mobiliários ou a realização de outras aplicações financeiras. O inciso VII combinado com o § 1º do art. 5º da emenda substitutiva por nós proposta impede interpretações futuras que prejudiquem a flexibilidade negocial de que necessita o fundo para rentabilizar o seu patrimônio.

A propósito, lembramos que, no caso de instituições privadas sem fins lucrativos, os fundos patrimoniais vinculados não se sujeitarão às regras próprias da Administração Pública, pois estarão conectados a



entidades privadas, e não públicas. Concordamos, portanto, nesse aspecto, com as emendas aprovadas pela CE, mas nos parece que é necessário fazer alguns reparos ao texto da Emenda nº 2 – CE, com o aproveitamento de parte de seu conteúdo na emenda substitutiva que ofertamos. Não há, por exemplo, necessidade de afirmar que as associações e as fundações não possuem fins lucrativos, pois isso é inerente à natureza jurídica dessas pessoas jurídicas.

É importante, ademais, deixar claro que as fundações e as associações mencionadas são entidades privadas, distinguindo-as das instituições públicas. Além do mais, é importante incorporar os ajustes supracitados relativamente ao regime do patrimônio de afetação e de ente despersonalizado para os fundos patrimoniais. E é necessário adicionar algumas regras para esclarecer o destino dos bens imóveis ou dos bens móveis não pecuniários dos fundos.

Igualmente, há de se vedar a utilização dos recursos do fundo para remuneração de agentes públicos das instituições públicas que nele laborem, pois o cargo público ocupado por esses agentes já lhes outorga as devidas remunerações, com possibilidade de ocupação de funções e cargos em comissão, se a estrutura de cargos da própria instituição pública contemplar.

Admitir a utilização de recursos do fundo para pagamento de remunerações adicionais a agentes públicos seria não apenas frustrar a expectativa dos doadores, mas também atribuir uma remuneração adicional a uma atividade que já era desempenhada pelas instituições públicas, que, mesmo antes da presente proposição, já recebiam doações e já tinham de administrá-las. Se, do ponto de vista administrativo, o ente público entender necessário criar cargos ou funções comissionadas para quem vier integrar os fundos, isso será uma questão de conveniência e oportunidade a ser custeada pelo orçamento do próprio ente, e não pelas liberalidades que alimentaram os fundos. Evita-se, com isso, que parte substancial dos recursos dos fundos sejam utilizados para custear a própria máquina.

Adicionalmente, o art. 12 da emenda por nós proposta adequa melhor o conteúdo do art. 6º da proposição original aos termos jurídicos. Se alguém doa títulos de créditos (por exemplo, precatórios) para uma instituição, não está fazendo, tecnicamente, uma doação, mas uma cessão gratuita de direitos. Alteramos a redação do dispositivo para incorporar essa possibilidade.



Também acatamos oito novas sugestões do Poder Executivo federal ao PLS nº 16, de 2015, com o intuito de melhorar as regras relativas à transparência e à constituição dos fundos patrimoniais. Em primeiro lugar, não somente as entidades civis sem fins lucrativos e as instituições públicas de ensino superior poderão instituir fundos patrimoniais sob regime de patrimônio de afetação, mas também as instituições públicas de cultura, os institutos federais de educação e as instituições científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs) públicas.

Com isso amplia-se o escopo do alcance dos fundos patrimoniais com destaque para o fomento ao aumento da participação do setor privado, inclusive associado a projetos específicos. Por exemplo, em 2014 os investimentos privados representaram apenas um terço dos dispêndios totais em Pesquisa & Desenvolvimento (P &D). Portanto, com esse novo marco espera-se uma maior aproximação do foco de pesquisa das ICTs públicas da agenda de inovação da iniciativa privada por meio das doações dos fundos patrimoniais.

Em segundo lugar, são estabelecidos alguns objetivos para os fundos patrimoniais ligados às instituições públicas de ensino superior, aos institutos federais de educação e às ICTs públicas, para facilitar a fiscalização desses fundos por parte dos órgãos de controle. Entre os objetivos inseridos, pode-se citar o financiamento de pesquisas e programas de extensão associadas à inovação e ao desenvolvimento tecnológico de interesse geral, bem como o financiamento de bolsas de estudos e prêmios por destaque acadêmico nas áreas de inovação e tecnologia.

Em terceiro lugar, as regras de constituição do fundo patrimonial vinculado são aprimoradas. Haverá a necessidade de realização de reunião preliminar, em que será aprovado o estatuto do fundo. Depois o estatuto, juntamente com a ata de reunião preliminar e os instrumentos relativos às transferências para dotação inicial, deverá ser registrado perante o registro civil de pessoas jurídicas. Após isso, em até trinta dias corridos, os administradores do fundo publicarão a certidão da escritura no diário oficial e em jornal com circulação no local de sua sede, havendo a necessidade de publicação desse documento no sítio eletrônico do instituidor.

Em quarto lugar, é determinado que existem três modalidades de doação, a saber: resgatável a termo, cuja utilização ocorrerá futuramente em projetos específicos, com a necessidade de incorporação ao patrimônio do fundo, salvo utilização de 20% dos recursos recebidos no próprio exercício de recebimento da doação, mediante deliberação favorável de



todos os membros do Conselho de Administração; permanente restrita a propósito específico, hipótese que vincula os recursos a projetos específicos no futuro e impõe a incorporação dos valores ao patrimônio do fundo; e permanente não restrita, igual à doação anterior, exceto pelo livre uso dos recursos no longo prazo.

Em quinto lugar, há a proibição de custeio de programas de benefícios assemelhados a programas de previdência com os recursos dos fundos patrimoniais nas entidades públicas apoiadas. Em sexto lugar, há a previsão de divulgação de relatório circunstanciado da gestão dos recursos e sua aplicação no sítio eletrônico do fundo patrimonial. Em sétimo lugar, as demonstrações financeiras anuais dos fundos patrimoniais somente estarão sujeitas à auditoria independente caso os fundos possuam patrimônio líquido superior a R\$ 20 milhões. A versão original do PLS nº 16, de 2015, não possuía nenhum valor de corte para a realização de auditoria independente.

Finalmente, em função de um apelo do governo federal para não incluir no rol das renúncias tributárias ou dos abatimentos sobre a base tributável do imposto de renda (pessoa física ou jurídica) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido propomos uma alternativa que tenta conciliar as restrições fiscais de curto e médio prazo com a efetividade do instrumento de fomentar as doações aos fundos patrimoniais, que inclusive, pela experiência internacional está fundado na hipótese de se não se onerar tributariamente o doador. Desse modo, estamos prevendo que essas renúncias passem a valer a partir de 2021, quando as expectativas de mercado apuradas pelo Banco Central no Boletim Focus estão prevendo a obtenção do superávit primário.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 16, de 2015, nos termos do Substitutivo apresentado.



EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 16 (SUBSTITUTIVO),
DE 2015**

Dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados a entidades que especifica e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I**DOS FUNDOS PATRIMONIAIS**

Art. 1º As instituições públicas de ensino superior, os institutos federais de educação e as instituições científicas, tecnológicas e de inovação públicas de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão instituir fundos patrimoniais vinculados, sem personalidade jurídica, com o propósito único de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas.

§ 1º Faculta-se às instituições públicas ligadas à cultura, bem como às fundações e associações privadas, no que couber, as disposições desta Lei.

§2º Para efeitos desta Lei, denomina-se como instituidor a entidade que pode instituir fundos patrimoniais vinculados.

Art. 2º Os fundos patrimoniais instituídos na forma desta Lei serão vinculados aos respectivos instituidores e serão formados por dotações próprias e por bens, móveis e imóveis, e direitos de qualquer espécie adquiridos em decorrência de liberalidades, de frutos ou de rendimentos.

§ 1º O patrimônio dos fundos de que trata o *caput* deste artigo ficará sob a propriedade fiduciária do instituidor, mas não se comunicará



com o patrimônio deste, observadas, quanto aos bens e direitos integrantes desse patrimônio, as seguintes restrições:

- I – não integra o ativo do instituidor;
- II – não responde direta ou indiretamente por qualquer obrigação do instituidor;
- III – não compõe a lista de bens e direitos do instituidor, para efeito de liquidação judicial ou extrajudicial;
- IV – não pode ser dado em garantia de débito de operação do instituidor;
- V – não é passível de execução por quaisquer credores do instituidor, por mais privilegiados que possam ser;
- VI – não pode ser constituído qualquer ônus real sobre os imóveis por dívida do instituidor;
- VII – deve ser mantido segregado contábil, administrativa e financeiramente em relação ao patrimônio do instituidor.

§ 2º No título aquisitivo dos bens e direitos do fundo, deverão constar as restrições enumeradas nos incisos I a VII e o destaque de que o bem adquirido constitui patrimônio do fundo patrimonial.

§ 3º No registro de imóveis, no certificado de propriedade de veículos e em outros registros públicos que deem publicidade à titularidade dos bens e direitos do fundo, serão averbadas as restrições e o destaque referido no § 2º.

§ 4º Fica dispensada a apresentação de certidão negativa de débitos tributários, inclusive previdenciários, expedida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, quando da alienação de imóveis integrantes do patrimônio do fundo patrimonial.

§ 5º O instituidor representará o fundo patrimonial, em caráter irrevogável e irretratável, ativa ou passivamente, em juízo ou fora dele, na prática de qualquer ato ou negócio jurídicos e na defesa dos direitos e interesses do fundo.



§ 6º O exercício da representação de que trata o § 5º deverá observar o disposto nesta Lei, inclusive no que diz respeito às deliberações do Conselho de Administração e do Comitê de Investimentos, independentemente do fato de o instituidor ser integrante da Administração Pública.

Art. 3º Os fundos patrimoniais instituídos na forma desta Lei terão a finalidade de fomento a atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, com os seguintes objetivos:

I – reforçar e preservar o patrimônio de cada instituição voltado para o apoio à pesquisa e à inovação;

II – tornar-se uma fonte vitalícia de recursos, imune às interveniências políticas na definição do orçamento da instituição federal de ensino superior;

III – constituir mais uma alternativa não onerosa para incrementar o orçamento da instituição federal de ensino superior;

IV – financiar pesquisas e programas de extensão associadas à inovação e ao desenvolvimento tecnológico de interesse geral;

V – financiar bolsas de estudos e prêmios por destaque acadêmico nas áreas de inovação e tecnologia;

VI – conservar e modernizar a estrutura física e intelectual da instituição federal de ensino superior voltada à pesquisa e inovação.

Seção I

Da Constituição do Fundo Patrimonial Vinculado

Art. 4º A constituição de fundo patrimonial vinculado será precedida de realização de reunião preliminar.

§ 1º A autoridade máxima do instituidor presidirá a reunião, escolhendo, entre os presentes, o secretário, a quem incumbirá a lavratura da ata e demais atos de formalização.



§ 2º A ata da reunião preliminar constitui título executivo extrajudicial e conterá:

I – a data, o horário e o local da realização da reunião;

II – a pauta de deliberação;

III – os dados de identificação dos interessados em contribuir para a dotação inicial do fundo patrimonial vinculado, bem como a discriminação dos respectivos bens, direitos e valores oferecidos em dotação inicial;

IV – as assinaturas do presidente, do secretário e de todos os interessados em contribuir para a dotação inicial prevista no inciso III; e

V – como anexo, o estatuto aprovado e rubricado pela maioria absoluta dos presentes.

Art. 5º Os atos constitutivos de cada fundo patrimonial instituído nos termos desta Lei deverão dispor sobre:

I – a denominação, que deverá adotar a expressão “fundo patrimonial vinculado” em seu conteúdo, a sede, o termo final, quando por prazo determinado, e a dotação inicial;

II – a qualificação da instituição vinculante;

III – as finalidades a que se destinam, considerando o escopo de atuação dos instituidores, admitida, entre outras medidas úteis ao cumprimento dessas finalidades, a consolidação da propriedade fiduciária de ativos financeiros em favor do instituidor com o consequente afastamento do regime de patrimônio de afetação de que trata esta Lei;

IV – as espécies de doações admitidas, dentre as modalidades previstas no art. 7º;

V – as regras gerais aplicáveis às políticas de investimento e resgate e de alienação de bens e direitos integrantes do respectivo patrimônio;



VI – as regras de composição, funcionamento e competências dos órgãos que o compõem, bem como a forma de eleição ou de indicação dos respectivos membros e representação do fundo patrimonial;

VII – as regras gerais aplicáveis a licitações e contratos administrativos do fundo patrimonial;

VIII – a existência de Conselho de Administração, composto por, no mínimo, cinco membros, garantido assento do dirigente máximo do instituidor;

IX – a existência de Comitê de Investimentos, composto por três membros, no mínimo, com notórios conhecimentos e experiência nos mercados financeiros e de capitais, indicados pelo Conselho de Administração;

X – a forma de aprovação pelo Conselho de Administração das políticas de gestão, de investimento e de resgate, bem como das prestações de contas do fundo patrimonial, observadas as regras do art. 9º;

XI – a vedação de destinação a finalidade distinta da prevista no ato constitutivo e de outorga de garantias a terceiros.

XII – as regras de extinção do fundo patrimonial vinculado.

§ 1º Cabe ao Conselho de Administração, dentre outras, as competências para aprovar e dar publicidade das normas internas relativas à política de investimentos, às regras de resgate e utilização dos recursos e às normas administrativas, bem como para aprovar e dar publicidade das prestações de contas dos balanços e prestações de contas do fundo patrimonial.

§ 2º Cabe ao Comitê de Investimentos atuar como órgão consultivo na definição de regras sobre investimento financeiro, resgate e utilização dos recursos, bem como coordenar e supervisionar os responsáveis pela gestão do fundo patrimonial, de acordo com as normas internas aprovadas pelo Conselho de Administração.

§ 3º As normas de que trata o § 1º serão públicas e amplamente divulgadas, devendo alinhar-se, no que couber, às regras dos fundos de investimentos existentes no mercado, quanto à proteção da rentabilidade, segurança e liquidez das aplicações, com vistas a assegurar a



sustentabilidade econômica e financeira do fundo patrimonial ao longo de sua existência.

§ 4º No caso de bens imóveis ou de bens móveis não pecuniários, o fundo poderá utilizá-los em suas próprias atividades, aliená-los para a sua conversão em pecúnia a fim de facilitar os investimentos ou, se houver utilidade ao instituidor, consolidar a propriedade fiduciária em favor deste, afastando o regime de patrimônio de afetação de que trata esta Lei sobre esses bens.

§ 5º A consolidação da propriedade fiduciária de que tratam o inciso III do *caput* e o § 4º depende de parecer favorável do Comitê de Investimento e aprovação, com votação unânime, dos membros do Conselho de Administração.

§ 6º É vedada a utilização de recursos do fundo para remuneração de qualquer agente público que tenha vínculo com o instituidor, que integre o Conselho de Administração ou o Comitê de Investimentos, caso o instituidor seja instituição pública.

Art. 6º A constituição de fundo patrimonial vinculado ocorre com o registro dos atos constitutivos perante o registro civil de pessoas jurídicas.

§ 1º Deverão ser levados a registro a ata de reunião preliminar, o estatuto e os instrumentos que formalizaram as transferências para dotação inicial.

§ 2º Após o registro dos documentos relativos à constituição do fundo, os seus administradores deverão providenciar, nos trinta dias subsequentes, a publicação da certidão da escritura no diário oficial e em jornal com circulação no local de sua sede, que deverá ser reproduzida no sítio eletrônico do instituidor e arquivada no competente registro civil de pessoa jurídica.

§ 3º Decai em três anos, contados do registro dos atos constitutivos, o direito de qualquer interessado em anular a constituição do fundo patrimonial vinculado.

Seção II



Da Gestão dos Recursos

Art. 7º O fundo patrimonial vinculado poderá receber, conforme dispuser o estatuto, as seguintes modalidades de doação:

- I – doação para uso corrente;
- II – doação resgatável a termo;
- III – doação permanente restrita a propósito específico; e
- IV – doação permanente não restrita.

§ 1º A doação para uso corrente é um recurso disponível para utilização imediata da instituição vinculante, atribuído a um projeto ou atividade específicos, previamente definido no instrumento de doação, não necessitando ser incorporado ao patrimônio permanente do fundo patrimonial para fins de investimento.

§ 2º A doação resgatável a termo é um recurso que não pode ser imediatamente gasto, atribuído a um programa, projeto ou atividade específica, previamente definidos no instrumento de doação, devendo ser incorporado ao patrimônio permanente do fundo, para fins de investimento, podendo o principal ser resgatável de acordo com os termos e condições estabelecidos no instrumento de doação e no § 4º do art. 8º.

§ 3º A doação permanente restrita a propósito específico é um recurso cujo principal deve-se incorporar perpetuamente ao patrimônio permanente do fundo, não podendo o principal ser resgatável, devendo os rendimentos ser utilizados em programa, projeto ou atividade específica, previamente determinada no instrumento de doação.

§ 4º A doação permanente não restrita é um recurso cujo principal deve-se incorporar perpetuamente ao patrimônio permanente do fundo, não podendo o principal ser resgatável, podendo os rendimentos ser utilizados em quaisquer programas, projetos ou atividades para os quais o fundo foi criado.

Art. 8º Os recursos do fundo patrimonial vinculado dividem-se em principal, consubstanciado na somatória da dotação inicial e doações supervenientes à criação, e rendimentos, consistente no resultado auferido pela política de investimentos.



§ 1º Os recursos provenientes de doações para uso corrente devem ser segregados do patrimônio permanente do fundo, mesmo que sejam investidos.

§ 2º Os recursos provenientes de doações resgatáveis a termo e doações permanentes comporão o patrimônio permanente do fundo para fins de investimento;

§ 3º O fundo patrimonial vinculado poderá destinar à instituição vinculante apenas os rendimentos, do patrimônio permanente, auferidos no exercício financeiro anterior, descontada a inflação do período e ressalvado o disposto no § 4º.

§ 4º A utilização do valor principal de recursos provenientes de doações resgatáveis a termo, recebidas durante o próprio exercício, será admitida, se assim dispuserem os doadores e mediante deliberação favorável de todos os membros do órgão de administração máximo do fundo, respeitado o limite de vinte por cento do respectivo valor.

§ 5º O estatuto do fundo poderá estabelecer critérios adicionais para apuração do montante a ser resgatado e utilizado em cada exercício, inclusive critérios para elisão dos efeitos inflacionários sobre o patrimônio, respeitados os limites previstos nesta Lei.

§ 6º Constituirão despesas dos fundos patrimoniais vinculados, aquelas consideradas necessárias e usuais para a manutenção das atividades de gestão de investimentos, visando à consecução dos objetivos da instituição vinculante, inclusive gastos com imobilização de recursos, gastos de custeio com material permanente e de consumo, aluguéis, auditoria, salários, taxas e honorários profissionais relativos à gestão.

§ 7º É vedado ao fundo patrimonial vinculado instituir ou custear programas de benefícios assemelhados a programas de previdência a dirigentes e empregados da entidade apoiada.



Seção III

Das Obrigações e Práticas de Transparência

Art. 9º Os fundos patrimoniais vinculados deverão:

I – adotar as normas contábeis aplicáveis às entidades sem fins lucrativos de seu porte econômico, conforme fixado pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis;

II – manter escrituração fiscal de acordo com as normas do Sistema Público de Escrituração Digital aplicáveis à sua natureza jurídica e porte econômico;

III - elaborar anualmente um relatório circunstanciado da gestão dos recursos e sua aplicação, disponibilizando-o em seu sítio na rede mundial de computadores.

Art. 10. As demonstrações financeiras anuais nos casos dos fundos com patrimônio líquido superior a vinte milhões de reais deverão ser auditadas por auditores independentes, sem prejuízo dos demais mecanismos de controle.

Parágrafo único. São asseguradas as competências fiscalizatórias dos órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da Federação.

Art. 11. Em caso de dissolução e liquidação de fundo patrimonial instituído nos termos desta Lei, todos os ativos serão transferidos ao instituidor ou a outro fundo patrimonial com objetivos similares, conforme deliberação unânime do Conselho de Administração do respectivo fundo.



CAPÍTULO II

DAS DOAÇÕES

Art. 12. As doações ou qualquer outra liberalidade *inter vivos* ou *causa mortis* direcionadas aos fundos patrimoniais vinculados serão de natureza perpétua e irrevogáveis, não sendo permitidas quaisquer retribuições de natureza financeira ou patrimonial aos doadores ou aos seus familiares até o terceiro grau.

§ 1º Na hipótese da doação em bens, o doador e o donatário deverão considerar como valor dos bens doados:

I – para as pessoas físicas doadoras, o valor constante da última declaração do imposto sobre a renda;

II – para as pessoas jurídicas doadoras, o valor contábil dos bens.

§ 2º Nas hipóteses previstas no § 1º deste artigo, o valor dos bens doados não poderá ultrapassar o seu valor de mercado.

Art. 13. O Poder Público facultará, às pessoas jurídicas submetidas ao regime de tributação com base no lucro real, o uso das deduções dispostas nos arts. 14 e 15 e, às pessoas físicas, o uso das deduções dispostas nos arts. 16 e 17, observada a limitação de que trata o art. 19, a partir do ano-calendário em que os arts. 14 a 17 e 19 iniciam os seus efeitos, caso as doações sejam efetuadas a fundos patrimoniais instituídos nos termos desta Lei.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 14. O inciso II do § 2º do art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 13.



.....
 § 2º

.....
 II - as efetuadas a fundos patrimoniais vinculados a instituições públicas de ensino superior, institutos federais de educação ou instituições científicas, tecnológicas e de inovação públicas de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, ou às instituições de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei federal e que preencham os requisitos dos incisos I e II do art. 213 da Constituição Federal, até o limite de um e meio por cento do lucro operacional, antes de computada a sua dedução e a de que trata o inciso III;

.....” (NR)

Art. 15. O inciso III do § 2º do 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 efetuadas a fundos patrimoniais vinculados a instituições públicas ligadas à cultura, a fundos patrimoniais vinculados a entidades civis ou diretamente a essas entidades, 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, até o limite de dois por cento do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua dedução, observadas as seguintes regras:

a) as doações, quando em dinheiro, serão feitas mediante crédito em conta corrente bancária diretamente em nome da entidade beneficiária ou do fundo patrimonial vinculado;

b) 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 ou pelo fundo patrimonial vinculado, em que a entidade ou o fundo se comprometem 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;

c)” (NR)



Art. 16. O *caput* do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 12.

.....

IX – as doações feitas a fundos patrimoniais vinculados a instituições públicas de ensino superior, institutos federais de educação ou instituições científicas, tecnológicas e de inovação públicas de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

.....” (NR)

Art. 17. O *caput* do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

“Art. 12.

.....

X – as doações feitas a fundos patrimoniais vinculados a instituições públicas ligadas à cultura ou vinculados a associações ou fundações devidamente constituídas, sem fins lucrativos, que sejam enquadradas como 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. 18. O art. 1º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.....

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, fundos patrimoniais vinculados, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.” (NR)

Art. 19. O art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:



“**Art. 22.** A soma das deduções a que se referem os incisos I a III, IX e X do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, fica limitada a seis por cento do valor do imposto devido, não sendo aplicáveis limites específicos a quaisquer dessas deduções.” (NR)

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos:

I – a partir de 1º de janeiro de 2021, em relação aos arts. 14 a 17 e 19;

II – nessa data, em relação aos demais dispositivos dela constantes.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



ANEXO

Nota Técnica nº014/2017

Em 13 de fevereiro de 2017

Assunto: análise do impacto orçamentário e financeiro do PLS nº 16/2015.

Interessado: senador Armando Monteiro.



SF/17659.10284-11

1. Introdução

Esta nota técnica atende solicitação constante da STO nº 2017-00030, do gabinete do senador Armando Monteiro, para que a Consultoria de Orçamentos avalie o impacto orçamentário e financeiro do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 16/2015, e seu substitutivo, a ser apresentado na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que “Dispõe sobre a criação e o funcionamento de fundos patrimoniais vinculados a fundações e associações privadas, bem como a instituições de ensino superior”.

2. Considerações preliminares

Até o final de 2016, ainda existia certa insegurança procedimental sobre a melhor maneira de atender os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), no âmbito do processo legislativo federal, no que diz respeito aos projetos de lei de iniciativa parlamentar que tratam de desoneração tributária ou renúncia de receita.

Isso porque a LRF não deixa claro se o art. 14¹ é aplicável ou não a projetos de lei. Alguns defendiam ser suficiente a aprovação do projeto de lei

¹ 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;

pelo Congresso Nacional, cabendo ao Poder Executivo tomar as providências necessárias ao atendimento da LRF.

Todavia, os fatos demonstravam que os projetos que implicavam renúncia de receita, quando não acompanhados do impacto financeiro, se deparavam sistematicamente com estes obstáculos:

- a) veto, por parte do Poder Executivo, por considerar que não eram observados os requisitos da LRF;
- b) rejeição, pela Comissão de Fiscalização e Controle (CFT) da Câmara dos Deputados, que tem a função de apreciar a chamada adequação orçamentária e financeira dos projetos naquela Casa. A CFT tem rejeitado projetos que não contenham o cálculo do impacto financeiro e/ou cujo impacto não esteja previsto na lei orçamentária.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, nova norma fiscal foi inserida na Constituição. De acordo com os arts. 113 e 114 do ADCT², incluídos pela referida Emenda, proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve conter estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e, independentemente de qual seja a proposição legislativa, a tramitação dessa

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.

² Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 114. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.



será suspensa por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

Isso significa dizer que, a partir da EC nº 95/2016, não há mais dúvidas quanto à necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, no âmbito do processo legislativo federal, quanto a projetos de lei de iniciativa parlamentar que tratem de desoneração tributária ou renúncia de receita.

Ademais, a Lei nº 13.408/2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2017) determina, em seu art. 117³, que as proposições legislativas e respectivas emendas deverão estar acompanhadas das estimativas de impacto no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

3. Análise do impacto orçamentário e financeiro

No caso do PLS nº 16/2015, e respectivo substitutivo, importa destacar que não se está ampliando o limite de renúncia de receita já autorizado nas Leis nº 9.250/1995 e nº 9.532/1997, que versam sobre o imposto de renda de pessoas físicas, nem na Lei nº 9.249/1995, que trata do imposto de renda de pessoas jurídicas.

Os textos ora em análise simplesmente incluem a possibilidade de que as doações já autorizadas na mencionada legislação, que implicam deduções no imposto de renda devido, também possam ser efetuadas a fundos patrimoniais vinculados a: instituições públicas de ensino superior ou às instituições de ensino e pesquisa; entidades civis; associações ou fundações enquadradas como organização da sociedade civil; nos termos regulamentos nos projetos.

Em outras palavras, a ideia é a de permitir que os doadores escolham entre fazer a doação diretamente às entidades ou aos respectivos fundos patrimoniais.

³Art. 117. 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.



Vale ressaltar, mais uma vez, que o limite geral das deduções no imposto de renda devido não será alterado. Amplia-se o leque de escolha para os doadores, sem aumentar o limite de renúncia de receita já autorizado na legislação.

Assim, mesmo considerando a suposição de que em decorrência da aprovação do PLS nº 16/2015, ou respectivo substitutivo, haja aumento nas doações, o que não é possível prever neste momento⁴, os efeitos estarão restritos aos limites já autorizados na legislação em vigor.

4. Conclusão

Verifica-se que o PLS nº 16/2015, e respectivo substitutivo, não ampliam o limite de renúncia de receita já autorizado na legislação em vigor. Assim, eventual aumento nas doações decorrente da aprovação do projeto, ou do substitutivo, será acomodado dentro das regras vigentes, sem elevar o volume máximo das deduções de imposto de renda, pessoas físicas e jurídicas, já previsto e autorizado na legislação.

Carlos Murilo E. P. de Carvalho

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁴ Pode haver, por exemplo, apenas um deslocamento na preferência dos doadores, sem que haja crescimento geral nas doações.

