

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 40, de 2009, do Senador Paulo Paim, que *cria incentivo fiscal no âmbito do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica para a manutenção do emprego e do valor da remuneração dos trabalhadores das empresas afetadas pela crise financeira internacional*.



Relatora: Senadora **REGINA SOUSA**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 40, de 2009, de autoria do Senador PAULO PAIM, que trata da criação de incentivo fiscal, no âmbito do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), às empresas afetadas pela crise financeira internacional de 2008.

O projeto institui benefício de natureza tributária às empresas que apuram o IRPJ com base no lucro real e que, em razão da referida crise, tiveram redução significativa de receita, devidamente comprovada, e foram forçadas, assim, a reduzir a jornada de trabalho de seus empregados. Aquelas que promoverem a redução de jornada sem redução do número de empregados e de sua remuneração farão jus à dedução do imposto de renda devido, de valor equivalente ao da remuneração atinente às horas de trabalho reduzidas. O benefício será usufruído em cada período de apuração do imposto devido e não será considerado como despesa operacional para fins de apuração do lucro real. Serão beneficiadas empresas pertencentes a setores definidos em regulamento do Poder Executivo.

Ademais, o PLS nº 40, de 2009, prevê a concessão de preferência a essas empresas na obtenção de recursos no âmbito de programas executados pelos estabelecimentos federais de crédito, em

particular junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Conforme expresso na justificação, *a desaceleração econômica mundial tem trazido deterioração do mercado de trabalho, e assim, além da diminuição de vagas e possível aumento das taxas de desemprego, ainda podem ocorrer dificuldades de obtenção de ganhos nas negociações salariais, tanto para trabalhadores da iniciativa privada, quanto pública, com a possível queda nas receitas e ameaça de crescimento da inflação. Mais adiante enfatiza que o presente projeto, ao conceder incentivo fiscal às empresas, pretende beneficiar os setores mais afetados pela crise e, desse modo, preservar milhares de postos de trabalho.*

O PLS nº 40, de 2009, foi distribuído à Comissão de Assuntos Sociais, que concluiu seu parecer pela prejudicialidade da matéria, e a esta Comissão, para decisão em caráter terminativo.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar sobre proposições relativas a tributos, finanças públicas e normas gerais de direito financeiro.

A matéria objeto da proposição, qual seja, a criação de incentivo fiscal, trata de questões atinentes ao Direito Tributário e ao Direito Financeiro e sujeita-se, nos termos constitucionais, à legislação concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A disciplina da matéria é condizente com a competência legislativa da União (art. 24 da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF), não havendo, em princípio, impedimentos constitucionais formais nem materiais. Como estipulado no art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem, certamente, as referentes à concessão de incentivos fiscais. Nesse ponto, não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da CF, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República.

Há que se ponderar, contudo, acerca de eventual vício de iniciativa no que toca ao art. 3º do PLS, ao determinar que as empresas beneficiadas pelo incentivo fiscal previsto terão preferência na obtenção de recursos no âmbito de programas executados pelos estabelecimentos federais de crédito, especialmente junto ao BNDES.

No que tange aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade, projeto de lei de iniciativa de parlamentar estabelecendo a preferência na obtenção de recursos das agências federais de fomento pode incorrer em inconstitucionalidade, por afrontar o art. 61, § 1º, II, alínea e, da Constituição Federal. Com efeito, a definição de políticas das agências de fomento federais não poderia ser feita por meio de lei de iniciativa do Legislativo, pois implicaria violação do sistema jurídico constitucional, mormente da independência entre os Poderes, pois vincularia (criaria obrigação) o Executivo por ato do Legislativo.

No mais, o projeto de lei em exame não apresenta vício de inconstitucionalidade. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados. O projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Quanto à adequação orçamentária e financeira, a proposição em exame, em última instância, transfere para a União os custos com a manutenção de empregados de empresas que promoverem a redução de sua jornada de trabalho em razão da crise financeira internacional. Isso em decorrência da previsão de concessão de incentivo fiscal fundada na renúncia de receitas do IRPJ.

Portanto, o projeto incorpora o mecanismo da renúncia de receita pública, que se acha regulada no art. 14 da denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A referida lei complementar disciplina a concessão de incentivos fiscais, obviamente fundada na premissa de que os benefícios correspondentes podem implicar perda para o ente público, sendo, assim, necessárias e pertinentes ao equilíbrio das contas públicas, a definição e o estabelecimento de restrições, condições e exigências a serem cumpridas e observadas para a sua concessão.

De acordo com o referido artigo 14 da LRF, a renúncia fiscal deverá estar acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a sua vigência e nos dois exercícios seguintes.

Além disso, para que se enquadre nos termos da LRF, deverá ser demonstrado que a renúncia de receita foi considerada na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), no momento das previsões de receita, sendo com ela compatível, e que não afetará as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Alternativamente, a LRF determina que a renúncia de receita seja compensada, indicando quais medidas serão adotadas nesse sentido. A compensação da renúncia compreende medidas de aumento de receita decorrente da elevação de alíquotas, de ampliação da base de cálculo e de majoração ou criação de tributo ou contribuição. Nesse caso, o ato de concessão que implique renúncia só entra em vigor quando estiver assegurada a compensação pelo aumento de receita.

Assim, as renúncias fiscais apenas poderão ocorrer se houver uma compensação do crédito renunciado, ou, então, se for demonstrado que as metas fiscais pretendidas serão alcançadas, ainda que ocorra a renúncia da receita.

A recente Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, reforça a importância das disposições da LRF e da LDO mencionadas acima, ao incluir no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 113, que assim enuncia: *a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

Sobre o tema, também foi incluído o art. 114 no ADCT:

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.

Nenhuma dessas condicionantes é observada e cumprida no projeto. Obviamente, o Poder Executivo é o que dispõe de melhores condições para a apuração determinada pela LRF. Não há, entretanto, impedimentos legais a que o Legislativo requeira tais informações ao Executivo, ou que as forneça, por meio de estudos próprios. Na ausência, fica caracterizada a injuridicidade da proposição. Sem dúvida, as condicionantes impostas pela LRF em seu art. 14 podem restringir a formulação de políticas públicas com impacto orçamentário-financeiro pelo Poder Legislativo.

Como bem enfatizado no Parecer da Comissão de Assuntos Sociais, *ainda em relação a esse aspecto, merece menção o fato de que o art. 1º remete ao Poder Executivo atribuição para indicar os setores beneficiados pelo incentivo fiscal. Essa “carta branca” ao Presidente da República torna impossível o atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de maio de 2000), que exige a estimativa da renúncia de receitas para a concessão de benefício de natureza tributária. Além disso, feriria o princípio da estrita legalidade a concessão de isenção fiscal condicionada à decisão discricionária de outro Poder que não o Legislativo, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades, a partir do magistral voto do relator, o Ministro Celso de Mello, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.296.*

Vale alertar que a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados editou a Súmula CFT nº 1, de 29 de outubro de 2008, exigindo, inclusive de proposições autorizativas, a estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, *verbis: é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que conflita com as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e deixe de apresentar estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como respectiva compensação.*

Assim, mesmo aprovadas no Senado Federal, proposições como o PLS nº 40, de 2009, seriam preliminarmente arquivadas na Câmara dos Deputados.

Diante disso, verifica-se que o PLS sob análise não está adequado em termos orçamentários e financeiros.

Por fim, é importante lembrar que, após a apresentação deste projeto, a então Presidente Dilma Rousseff editou a Medida Provisória nº 680, de 6 de julho de 2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.189, 19

de novembro de 2015, que institui o Programa Seguro-Emprego (PSE), com os seguintes objetivos: possibilitar a preservação dos empregos em momentos de retração da atividade econômica; favorecer a recuperação econômico-financeira das empresas; sustentar a demanda agregada durante momentos de adversidade, para facilitar a recuperação da economia; estimular a produtividade do trabalho por meio do aumento da duração do vínculo empregatício; e fomentar a negociação coletiva e aperfeiçoar as relações de emprego. Podem aderir ao PSE as empresas de todos os setores em situação de dificuldade econômico-financeira que celebrarem acordo coletivo de trabalho específico de redução de jornada e de salário.

O Programa, que se extingue em 31 de dezembro de 2018, prevê que os empregados de empresas aderentes e que tiverem o seu salário reduzido fazem jus à compensação pecuniária equivalente a cinquenta por cento do valor da redução salarial e limitada a sessenta e cinco por cento do valor máximo da parcela do seguro-desemprego, enquanto perdurar o período de redução temporária da jornada de trabalho.

É fácil constatar que o meritório PLS nº 40, de 2009, e o Programa Seguro-Emprego em vigor têm os mesmos objetivos, razão pela qual, nos termos do art. 334 do Regimento Interno do Senado Federal, a matéria sob análise está prejudicada.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela declaração de prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 40, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora