

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 412, de 2015, do Senador Romário, que *altera a Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991, que institui a Unidade Fiscal de Referência, altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências, para alterar expressões relativas a pessoas com deficiência e ampliar o escopo da isenção do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF) para outras deficiências, além da física.*



SF/17296.07205-04

Relatora: Senadora **SIMONE TEBET**

I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 412, de 2015, de autoria do Senador ROMÁRIO, que pretende alterar a Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991, para: **(i)** adequar a nomenclatura, utilizada na norma, relativa às pessoas com deficiência; **(ii)** ampliar o escopo da isenção do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários (IOF) aplicável aos financiamentos para a aquisição de automóveis de passageiros de fabricação nacional de até 127 HP de potência bruta (SAE) por pessoas com deficiência e **(iii)** substituir a exigência de perícia médica para o reconhecimento da deficiência, por atesto de profissional habilitado ou equipe multiprofissional dos serviços públicos de saúde ou de serviços privados contratados ou conveniados.

Nesse sentido, o art. 1º da proposição efetua a alteração no inciso IV do art. 72 da Lei nº 8.383, de 1991, enquanto o art. 2º revoga as alíneas “a” e “b” desse mesmo inciso. A cláusula de vigência indica a entrada em vigor da futura lei noventa dias após a sua publicação.

A justificação informa que era comum chamar as pessoas com deficiência de “deficientes”, “excepcionais”, “especiais”, “portadoras de

necessidades especiais”, “inválidas” ou “portadoras de deficiência”. Após muito esforço, chegou-se à designação utilizada hoje – “pessoas com deficiência” –, reconhecida na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Convenção de Nova Iorque, internalizada no ordenamento brasileiro com *status* de Emenda Constitucional, na forma do § 3º do art. 5º da Constituição Federal (CF). É necessário, assim, alterar as designações antiquadas, evitando-se a perpetuação dos preconceitos veiculados por meio daquelas expressões, hoje consideradas inadequadas.

No que toca ao benefício previsto na Lei nº 8.383, de 1991, relativo ao IOF nas operações de financiamento para a aquisição de automóveis de passageiros de fabricação nacional de até 127 HP de potência bruta, a justificação explica que a limitação da isenção somente aos adquiridos por pessoas com deficiência física exclui desse benefício outras categorias de deficiências que merecem, também, ser contempladas. Ademais, a exigência de laudo médico pericial deve ser atualizada, pois diversas deficiências podem ser identificadas em perícia realizada por outros profissionais de saúde. O autor esclarece a necessidade de supressão, na norma, de expressões com carga pejorativa, como, por exemplo, “defeito físico”. Também é relevante indicar, segundo a justificação, que os Departamentos de Trânsito estaduais não devem “atestar” as deficiências, mas “reconhecer” os atestados de deficiências emitidos.

Finalmente, o autor entende necessário deixar expresso na Lei que as pessoas com deficiência têm direito ao benefício em questão não somente quando forem condutoras dos próprios veículos, mas também quando os adquirirem para uso próprio também como passageiras, de forma análoga ao disposto na Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, que estabelece isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de automóveis por pessoas com deficiência, diretamente ou por intermédio de seus representantes legais.

O PLS nº 412, de 2015, foi distribuído à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que concluiu seu parecer pela aprovação 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 dos arts. 91, inciso I, e 99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar sobre proposições relativas a tributos, finanças públicas e normas gerais de direito financeiro, dispensada a competência do Plenário.

A matéria objeto da proposição, qual seja, a ampliação 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 (arts. 24 e 153, inciso V, da CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF), não havendo 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, conforme iterativamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como é o caso, por exemplo, do Recurso Extraordinário nº 424.674 (Relator Ministro Marco Aurélio, 1ª Turma, DJE de 19-3-2014).

O comando enunciado no § 6º do art. 150 da CF foi observado. Ele exige que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei específica que regule exclusivamente a matéria.

O projeto de lei em exame, como dito, não apresenta vício de inconstitucionalidade. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados e ele 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 CF.

Quanto à adequação orçamentária e financeira, a proposição em exame, como explica a justificação, aumenta a abrangência da isenção do IOF atualmente prevista no art. 72, inciso IV, da Lei nº 8.383, de 1991.

Apesar de entendermos que o PLS, no limite, seria expletivo nesse ponto, pois estaria, na realidade, apenas dando eficácia ao princípio constitucional da isonomia, por conceder tratamento igual a pessoas que se encontram na mesma situação, uma leitura estrita das normas orçamentárias conduz à conclusão de que há renúncia de receita pública, razão pela qual deve ser observado o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A referida lei complementar disciplina, entre outros assuntos, 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, contudo, 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.

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 conflite 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 412, de 2015, seriam preliminarmente arquivadas na Câmara dos Deputados.

Diante disso, e com o objetivo de sanar essa falha, solicitamos à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF) o cálculo da estimativa do impacto orçamentário ocasionado pelo projeto, a partir da sua vigência em 2018, é de R\$ 333,8 milhões no primeiro ano, R\$ 333,8 milhões em 2019, e R\$ 166,9 milhões em 2020.

Quanto ao conteúdo, o projeto é de salutar importância e merece nosso apoio. Como asseverado no parecer aprovado pela CDH, *a proposição é altamente meritória ao pensar naqueles que se veem indevidamente diminuídos em razão do uso de termos sutilmente depreciativos que não encontram mais acolhida na lei e na compreensão atual de direitos humanos.*

Não apenas devemos adequar a nomenclatura utilizada na legislação como é essencial estender o incentivo fiscal para outras pessoas com deficiências que não físicas, de forma a atender o princípio constitucional da isonomia. De fato, qual a razão para que pessoas com deficiência física gozem da isenção, enquanto aquelas com deficiência mental, por exemplo, fiquem excluídas? Nenhuma. E, como dito acima, o tratamento pretendido pelo PLS decorre, em nossa opinião, da própria Constituição Federal.

A indicação de que o incentivo poderá ser aplicado nas aquisições realizadas diretamente pela pessoa com deficiência ou por intermédio de seu representante legal facilitará o entendimento e aplicação da norma. A Lei nº 8.989, de 1995, que trata da isenção do IPI na aquisição de veículos, já adota essa redação há mais de uma década. O Superior Tribunal de Justiça também já decidiu nessa direção (Recurso Especial 567.873/MG, Relator Ministro Luiz Fux, DJ 25.02.2004, p. 120)

Acreditamos, porém, que a nova redação pretendida para o inciso IV do art. 72 da Lei nº 8.383, de 1991, pode ser aperfeiçoada no ponto em que enuncia como a deficiência será atestada. Pelo PLS, a deficiência deverá ser atestada por profissional habilitado ou equipe multiprofissional dos serviços públicos de saúde ou por serviços privados contratados ou conveniados, e reconhecida pelo Departamento de Trânsito do Estado onde o interessado residir em caráter permanente.

A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (*Estatuto da Pessoa com Deficiência*), em seu art. 2º, *caput*, considera pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Ademais, no ponto que mais interessa à proposição sob análise, o § 1º desse artigo enuncia que a avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: **(i)** os impedimentos nas funções e nas

estruturas do corpo; **(ii)** os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; **(iii)** a limitação no desempenho de atividades; e **(iv)** a restrição de participação. Essas regras, a teor do art. 124 do Estatuto, produzirão efeitos em até dois anos, contados da entrada em vigor da Lei, que ocorreu cento e oitenta dias após a sua publicação, em 7 de julho de 2015.

Acreditamos que essas disposições são, atualmente, as mais modernas sobre o tema e merecem, inclusive para que se obtenha uma padronização da legislação, ser adotadas pelo PLS. A propósito, vale mencionar que essa mesma conceituação e técnica de aferição da deficiência foi utilizada pelo Senador ROMÁRIO em outra proposição sobre tema correlato, também sob nossa relatoria, qual seja o PLS nº 28, de 2017, que altera a Lei nº 8.989, de 1995, para estender a todas as pessoas com deficiência a isenção do IPI incidente sobre a aquisição de automóveis.

Finalmente, também entendemos desnecessário o reconhecimento da deficiência por parte do Departamento de Trânsito do Estado onde residir em caráter permanente o interessado, tendo em vista a competência da União para deferir a isenção, o que se dá por meio da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

As modificações sugeridas acima são realizadas por meio da emenda abaixo.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 412, de 2015, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CAE

Dê-se a seguinte redação ao inciso IV do art. 72 da Lei nº 8.383, de 1991, nos termos do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 412, de 2015:

“Art. 1º

‘Art. 72.

.....

IV – pessoas com deficiência, diretamente ou por intermédio de seu representante legal, devendo a avaliação da deficiência,

quando necessária, ser biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, conforme previsto no art. 2º, § 1º, da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015;

.....’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/17296.07205-04