



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 537, DE 2014

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

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

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

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

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

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

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

É de registrar que não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

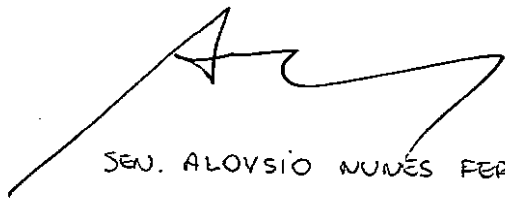
III – VOTO

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

Sala da Comissão, 3 de junho de 2014.

SEN. LINDBERGH FARIAS, Presidente

, Relator

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'A' followed by a horizontal line and a small loop.

SEN. ALOYSIO NUNES FERREIRA

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

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

PRESIDENTE: _____

RELATOR: _____

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

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

.....

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

.....

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

.....

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

.....

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

.....

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

.....

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

.....

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-

financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

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

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

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

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

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

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

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

CAPÍTULO IV
DA DESPESA PÚBLICA
Seção I
Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

.....

LEI Nº 12.919, DE 24 DEZEMBRO DE 2013.

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências.

.....

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

Publicado no DSF, de 10/6/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 12784/2014