



PROJETO DE LEI Nº 7.386, de 2014

Dispõe sobre a desoneração tributária das subvenções de pessoas jurídicas de direito público para empresas por elas controladas, destinadas à atividade de produção e venda de imóveis para a população de baixa renda e dá outras providências.

Autor: Deputado Osmar Serraglio

Relator: Deputado Hildo Rocha

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.386, de 2014, de autoria do Deputado Osmar Serraglio, tenciona isentar da Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS as receitas decorrentes das atividades de produção e venda de imóveis destinados à população de baixa renda, quando auferidas por empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias em que a participação do ente público municipal, estadual ou federal controlador seja igual ou superior a noventa por cento do montante do capital social realizado.

Conforme a proposição, as referidas empresas também ficam autorizadas a excluir da base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS, as subvenções que lhes forem destinadas pela pessoa jurídica de direito público controladora.

Por fim, o projeto estabelece que o emprego dos recursos decorrentes das subvenções governamentais não constitui despesa ou custo para fins de determinação da base de cálculo do IRPJ e da CSLL, nem dá direito a apuração de créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS.

Em sua justificativa, o autor ressalta que as operações conduzidas pelos órgãos executores de política habitacional, tanto na construção de novas moradias para venda subsidiada à população de baixa renda, quanto na organização de empreendimentos habitacionais demandam



subvenções orçamentárias, geralmente oriundas dos próprios entes controladores. Nos termos da legislação vigente, tais receitas de subvenções ficam sujeitas à incidência de tributos federais, acarretando um ônus indevido que dificulta a execução de política pública para o benefício de população carente.

A matéria foi distribuída para a Comissão de Desenvolvimento Urbano, onde foi aprovada.

O feito vem a esta Comissão, na forma do Regimento, para verificação prévia da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, constando não terem sido apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

2. VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) em seu art. 113, estabelece que as proposições legislativas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita pública ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação financeira e orçamentária e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

O artigo 114 da LDO 2016 condiciona a aprovação de projeto de lei



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

ou a edição de medida provisória que institua ou altere receita pública ao acompanhamento da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige que a proposição esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

O projeto em tela concede tratamento tributário diferenciado e favorecido para empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, aplicável às receitas auferidas na atividade de construção e venda de imóveis destinados à população de baixa renda. Além disso, a proposição também desonera a transferência de recursos para essas empresas à título de subvenção.

A fim de obter a estimativa da renúncia de receita decorrente do projeto de lei sob exame, a Presidência desta Comissão encaminhou o Ofício nº 243/14-CFT, de 3 de setembro de 2014, ao Ministério da Fazenda, cuja resposta foi remetida por meio da Nota CETAD/COEST nº 131/2015, de 16 de junho de 2015, elaborada Coordenação de Estudos Tributários, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

De acordo com a referida nota, não foi possível elaborar com precisão o valor da renúncia, face à impossibilidade de segregar as receitas oriundas exclusivamente da venda e construção de imóveis para a população de baixa renda. De igual modo, no tocante à isenção de IRPJ,CSLL,



PIS/PASEP e COFINS sobre subvenções, não há possibilidade de segregar subvenções para custeio das doações gratuitas.

De todo modo, com o intuito de oferecer uma ordem de grandeza dos números envolvidos, a análise técnica elaborada pela Receita Federal optou por considerar todo o universo de receitas e subvenções para o ano de 2013 corrigidos para 2015. Assim, o valor máximo de renúncia seria da ordem de R\$ 166,12 milhões, em 2015, R\$ 178,59 milhões, em 2016, e de R\$ 191,39 milhões, em 2017.

Nos termos do que prescreve o inciso II, do art. 14, da LRF, o eventual acolhimento da proposição necessariamente dependerá da adoção de medida compensatória “por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

Contudo, o atual quadro econômico e financeiro prevalecente no país não recomenda adoção de medidas tendentes a elevar tributos. De fato, aprovar a desoneração proposta pelo projeto implica elevar a carga tributária suportada por outros setores não contemplados com a medida e que certamente seriam prejudicados pela imposição de um novo gravame.

Por outro lado, no universo de benefícios tributários existentes é possível verificar que o segmento ligado à construção e comercialização de imóveis para a população de baixa renda já goza de um substancial volume de incentivos e subvenções que produzem reflexos sobre o orçamento federal. De fato, a legislação vigente¹ prevê a adoção de regime especial de tributação do IRPJ, da CSLL, do PIS/PASEP e da COFINS sobre as receitas decorrentes dos projetos de incorporação de imóveis residenciais de interesse social, no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida, cuja renúncia de receita fiscal em 2016 deverá corresponder a R\$ 654,6 milhões.

Por fim, cumpre ainda mencionar a existência de outro aspecto que, de forma ainda mais contundente, conspira contra a aprovação do PL em comento. Em nosso entendimento, a proposição descumpre o comando constitucional contido no art. 173, § 2º, o qual veda a concessão para



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

empresas públicas e sociedades de economia mista de privilégios fiscais não extensivos às empresas do setor privado. Ainda que o exame da constitucionalidade não componha matéria regimental afeta a esta Comissão, faz-se pertinente agregar esse aspecto à compreensão da matéria.

Sendo assim, é forçoso reconhecer que o Projeto de Lei nº 7.386, de 2014, não preenche os requisitos necessários para que seja considerado adequado do ponto de vista orçamentário e financeiro. Por consequência, fica prejudicado o exame do mérito da proposição, em acordo com o art. 10 da Norma Interna – CFT:

Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.

Pelo exposto, **voto pela inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 7.386, de 2014**, ficando, portanto, dispensadas da análise de mérito, nos termos do art. 10 da Norma Interna desta Comissão.

Sala da Comissão, em de agosto de 2016.

DEPUTADO HILDO ROCHA
Relator

¹ Lei 10.931/04, art. 4º, § 6º; Lei 12.024/09, art. 2º, Lei 13.097/15, art. 4º e 6º.