

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.435, DE 2004

Institui Programa Nacional de Fortalecimento Econômico da Sociedade Civil e dispõe sobre a criação de incentivo fiscal para a compra e doação de Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna de Responsabilidade do Tesouro Nacional, para substituição por Certificados Qualificados emitidos com a finalidade específica de financiar as ações de pessoas jurídicas de direito privado, qualificadas como OSCIP, OS, cooperativas de crédito especificadas, ou sociedades de crédito ao microempreendedor, e dá outras providências.

Autor: Deputado EDUARDO PAES

Relator: Deputado JOSÉ PIMENTEL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 3.435, de 2004, instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento Econômico da Sociedade Civil, possibilitando às pessoas físicas e jurídicas a compra de Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna de Responsabilidade do Tesouro Nacional e sua posterior doação, através da substituição dos títulos por Certificados Qualificados, emitidos com a finalidade específica de financiar as ações de pessoas jurídicas de direito privado, qualificadas como OSCIP, OS, cooperativas de crédito especificadas, ou sociedades de crédito ao microempreendedor. Os interessados teriam o direito de



18029B0212

abater o valor das doações acima mencionadas nas respectivas declarações de renda.

O despacho inicial da proposição determinou a sua apreciação pela Comissão de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (artigo 54 do RICD). Sob o aspecto regimental, trata-se de proposição sujeita à apreciação conclusiva das Comissões (RICD, art. 24, II), cujo regime de tramitação é o ordinário (RICD, art. 151, III).

O Projeto de Lei, segundo seu autor, fortalece o terceiro setor, criando benefícios fiscais baseados nos direitos creditórios, aqui expressados pela substituição dos Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna por Certificados Qualificados emitidos pelo Poder Executivo. Alega-se que a troca de título de médio ou longo prazo por títulos de longo prazo (25 ou trinta anos), corrigidos pela taxa média dos financiamentos diários, apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, e com a liberação dos rendimentos a cada mês, servirão para incentivar o terceiro setor no exercício das suas atividades, geralmente complementares em relação às exercidas tradicionalmente pelo Estado.

Houve uma emenda ao texto original apresentada pelo Deputado Eduardo Cunha, relator da matéria na Comissão de Finanças e Tributação, com o objetivo de limitar o benefício fiscal com a utilização das doações de que trata a proposição.

A esta CCJC, compete pronunciar-se sobre os aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.435, de 2004, e da emenda oferecida à proposição na Comissão de Finanças e Tributação, de acordo com os artigos 32, IV, a, e 53, III, da lei interna. Será terminativo seu parecer quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria (RICD, art. 53, I).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



18029B0212

O Projeto de Lei n.º 3.435, de 2004, cria novos mecanismos financeiros e fiscais para incentivar as entidades da sociedade civil que, ao lado do Estado, desempenham função social de extrema relevância para o País, notadamente as que se dedicam à educação e à promoção da saúde, à assistência social e à segurança alimentar e nutricional da população mais pobre, à promoção da cultura, à proteção do patrimônio histórico e artístico, à preservação do meio ambiente.

A proposição cria um incentivo fiscal baseado em direitos creditórios. As pessoas físicas ou jurídicas que comprarem a vista e em moeda corrente Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, de responsabilidade do Tesouro Nacional, de curto ou de médio prazo, com valores iguais ou superiores à R\$ 100,00, e os doarem a pessoas jurídicas qualificadas no art. 6º da proposição terão o valor da doação deduzido da base de cálculo do imposto sobre a renda, podendo inclusive gerar crédito tributário.

Na operação de troca, serão emitidos Certificados Qualificados, com as seguintes características: prazo de 25 a 30 anos; emissão direta em favor do interessado; valor nominal na data-base igual a R\$ 100,00 ou múltiplos de R\$ 100,00; rendimento estabelecido pela taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, como ocorre para títulos públicos federais; pagamento mensal de juros para as entidades beneficiadas; resgate do principal na data de seu vencimento em parcela única pelo valor nominal atualizado, de acordo com as condições de atualização dos títulos que originaram a substituição.

A proposição (art. 6º) beneficia as pessoas jurídicas qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, como Organização Social – OS, as cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e de livre admissão que mantenham operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, e as sociedades de crédito ao microempreendedor.

O Ministro da Fazenda poderá, excepcionalmente, autorizar a qualificação de outras pessoas jurídicas de direito privado como beneficiárias



dos incentivos de que trata a proposição, desde que os rendimentos obtidos com os direitos creditórios inscritos nos Certificados Qualificados emitidos em substituição aos Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna sejam utilizados em programas destinados à geração de renda básica de cidadania prevista na Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

As pessoas jurídicas beneficiárias poderão usufruir dos direitos creditórios e dos rendimentos que se originam nos Certificados Qualificados no período de vinte e cinco a trinta anos e após este prazo. Ao final do mencionado prazo, as entidades poderão receber o valor nominal inscrito nos certificados, atualizado de acordo com as condições de atualização dos títulos que originaram a substituição, ou de acordo com índice de variação de preços de mercado.

Segundo o autor da proposição, o Governo Federal perderia o valor correspondente ao incentivo fiscal concedido, mas poderia ser beneficiado no diferencial da taxa de juros, pelo alongamento do perfil da dívida interna, na redução de custos burocráticos e de gastos orçamentários destinados aos setores beneficiados. O autor justifica ainda a proposição afirmando que benefício fiscal apoiado pode contribuir para redução da evasão fiscal, uma vez que a doação será realizada em títulos públicos que serão substituídos por direitos creditórios emitidos exclusivamente sob forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e custódia.

As matérias de que trata o Projeto de Lei nº 3.435, de 2004, de amplo escopo, dizem respeito a alteração na legislação tributária (benefício fiscal), a operações com títulos da dívida pública e a questões orçamentárias (subvenções sociais indiretas) na esfera pública federal. Tais matérias devem, de fato, ser objeto de lei formal, cuja iniciativa é concorrente, uma vez que elas não se encontram entre as de iniciativa privativa do Presidente da República elencadas no § 1º, incisos I e II, do art. 61 da Constituição. A proposição não fere, pois, regras ou princípios constitucionais. Não há como cogitar de ofensa ao citado art. 61, § 1º, nem ao art. 84, VI, da Constituição, por não se cuidar da criação de órgão da administração pública ou da organização e funcionamento da administração federal.



Por outro lado, não vemos maiores óbices de natureza constitucional ou mesmo jurídica nas operações de troca de títulos públicos federais associadas a doações para programas governamentais, como consta do Projeto de Lei n.º 3.435, de 2004. Há precedentes em operações desta natureza, como no caso do art. 1º, inciso V, da Lei n.º 10.179, de 6 de fevereiro de 2000, que trata de troca de títulos da dívida pública para doações a setores da atividade cultural do País, como vemos abaixo:

"Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a emitir títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, com a finalidade de:

.....

V - troca, na forma disciplinada pelo Ministro de Estado da Fazenda, o qual estabelecerá, inclusive, seu limite anual, por títulos emitidos em decorrência de acordos de reestruturação da dívida externa para utilização em projetos voltados às atividades de produção, distribuição, exibição e divulgação, no Brasil e no exterior, de obra audiovisual brasileira, preservação de sua memória e da documentação a ela relativa, aprovados pelo Ministério da Cultura, bem como mediante doações ao Fundo Nacional da Cultura - FNC, nos termos do inciso XI do art. 5º da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991;

....."

A legislação que trata do imposto de renda já acena para a possibilidade de se conceder benefícios fiscais (deduções) nos casos de doações de bens móveis ou imóveis, abrigando assim a doação de títulos de que trata a proposição sob exame. A Secretaria do Tesouro Nacional já admite em seu site oficial o emprego de títulos públicos em doações pelas pessoas físicas às entidades filantrópicas.

Nada obstante, entendemos que o teor original do Projeto de Lei n.º 3.435, de 2004, incorria em um equívoco de natureza jurídica, ao não impor limites ao emprego do mecanismo de troca de títulos para as doações a



que se refere a proposição. Na redação de origem, haveria um risco de o particular – pessoa física ou jurídica –, abusando da faculdade ali estabelecida, assumir decisões sobre a alocação de recursos orçamentários, que cabem constitucionalmente ao Poder Público, numa ação conjunta entre o Executivo e o Legislativo.

O assunto foi plenamente solucionado pela oportuna Emenda do relator da matéria, na Comissão de Finanças e Tributação, ao art. 2º da proposição, cujo teor é o seguinte, já com pequenas modificações de natureza formal que fizemos para adequá-la às regras de elaboração das normas legais:

“O art. 2º do PL n.º 3.435, de 2004 passará a tramitar com a seguinte redação:

Art. 2º As pessoas físicas ou jurídicas que comprarem à vista e em moeda corrente Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, de responsabilidade do Tesouro Nacional, de curto ou de médio prazo, com valores iguais ou superiores à R\$ 100,00 (cem reais) e doarem a pessoas jurídicas qualificadas como beneficiárias no artigo 6º desta Lei terão o valor da doação deduzidos da base de cálculo do imposto sobre a renda.

Parágrafo Único - A dedução prevista do caput acrescida das demais deduções deverão obedecer as limitações do art. 12, §1º da Lei 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e as regras para dedução da Lei n.º 9.249, de 26 dezembro de 1995.”

A retrocitada emenda trouxe duas importantes inovações na redação original do art. 2º do PL n.º 3.435, de 2004: a) retirou do texto original a possibilidade de a doação gerar crédito tributário, certamente aproveitável no pagamento de outros tributos e contribuições federais; b) introduziu um parágrafo único ao mesmo art. 2º, submetendo o benefício fiscal relacionado às doações de que trata a proposição às regras e restrições impostas pela Lei n.º 9.250, de 26 de dezembro de 1995, que trata do imposto de renda das pessoas físicas, e pela Lei n.º 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que trata do imposto de renda das pessoas jurídicas.



18029B0212

No primeiro caso, as doações feitas na forma estabelecida na proposição, somadas às deduções já previstas no art. 12 da Lei n.º 9.250/95, não poderão reduzir o imposto devido em mais de 12%. No segundo caso, estamos supondo que as regras restritivas da Lei n.º 9.249/95, a que se refere a emenda feita na CFT, estão estabelecidas no § 2º do art. 13 daquela norma legal, que trata de deduções para apuração do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido.

Por último, e não menos importante, achamos por bem introduzir mais uma emenda ao texto do PL n.º 3.435, de 2004, de modo a ajustá-lo ao que diz a Constituição, no que se refere ao tratamento fiscal especial que deve ser dado às entidades de assistência social, de ensino e de saúde, sem fins lucrativos, tanto no art. 150, VI, “c”, como no art. 195, § 7º, em função do papel complementar (em relação ao Poder Público) exercido por tais entidades na realização de atividades de interesse público e coletivo.

A nossa emenda suprime, pelas razões acima, os incisos III e IV do art. 6º da proposição, retirando dos beneficiários do projeto de lei as cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e de livre admissão que mantenham operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, constituídas segundo as normas estabelecidas na Lei n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, e nos regulamentos do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, a que se refere o inciso III, e as sociedades de crédito ao microempreendedor, constituídas segundo as normas estabelecidas na Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001 e nos regulamentos do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, a que se refere o inciso IV do mencionado art. 6º da proposição.

Em tais condições, nosso voto é pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.435, de 2004, e da emenda oferecida à proposição na Comissão de Finanças e Tributação, exceção feita ao disposto nos incisos III e IV do art. 6º da proposição, suprimidos do texto original por emenda anexa, de nossa autoria.

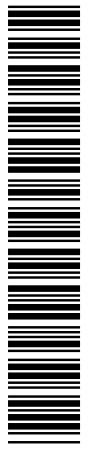


Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL
Relator



18029B0212



18029B0212

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.435, DE 2004

Institui Programa Nacional de Fortalecimento Econômico da Sociedade Civil e dispõe sobre a criação de incentivo fiscal para a compra e doação de Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna de Responsabilidade do Tesouro Nacional, para substituição por Certificados Qualificados emitidos com a finalidade específica de financiar as ações de pessoas jurídicas de direito privado, qualificadas como OSCIP, OS, cooperativas de crédito especificadas, ou sociedades de crédito ao microempreendedor, e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA

Ficam suprimidos os incisos III e IV do art. 6º do Projeto de Lei n.º 3.435, de 2004.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL
Relator



18029B0212

