

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº. 7.510 de 2006

Acrescenta o inciso XXII ao art. 6º da lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, para isentar do Imposto de Renda das pessoas Físicas quaisquer rendimentos percebidos por maiores de 75 (setenta e cinco) anos de idade.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Regis de Oliveira

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei nº 7.510/06, do Senado da República, que é apreciado juntamente com o projeto de lei nº 5.477/01, que busca inserir o inciso XXII ao art. 6º da lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988 (legislação do imposto sobre a renda), isentando os maiores de setenta e cinco anos do imposto sobre a renda, ressalvados os rendimentos de aplicações financeiras.

Submetido à Comissão de Seguridade Social e Família (fls. 8/10) foi emitido e aprovado parecer pela aprovação do projeto nº 5.477/01 e rejeição dos demais em apenso.

Arquivado ao final de legislatura (fls. 12), foi desarquivado (fls. 11).

Em nova apreciação pela mesma Comissão, recebeu parecer desfavorável (fls. 15/16).

Foi o parecer rejeitado (fls. 18), à unanimidade.

Remetido o projeto à Comissão de Finanças e Tributação (fls. 21) recebeu parecer favorável, com rejeição dos demais, tendo sido aprovada



emenda apresentada pelo relator, o ilustre deputado Eduardo Cunha, no sentido de fixar o prazo de entrada em vigor do texto legislativo (fls. 21/28).

Posteriormente, o relator reti-ratifica seu parecer, apresentando nova emenda, através da qual propõe a limitação da isenção ao máximo estabelecido para os benefícios do regime geral da previdência social (fls. 29/31).

É o relatório.

O parecer aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família foi pela rejeição do projeto, uma vez que a isenção proposta alcançaria a todas as pessoas, quando deveria albergar apenas idosos, carentes e desvalidos (fls. 16). Entendeu-se que o projeto beneficiaria banqueiros e empresários, que não necessitam da proteção legal.

Ocorre que o parecer aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação resolveu o problema através da emenda nº 2 (fls. 31), através da qual limitou a isenção ao teto daquele que recebe os benefícios do regime geral da previdência social, o que exclui pessoas abastadas de seu alcance.

Sem dúvida alguma, o objetivo da proposta de projeto de lei é nobre e atende ao disposto no art. 203 da Constituição Federal. Combina assistência social com tributação. Este é e deve ser instrumento daquele. A arrecadação tributária é imprescindível para que o Estado protetor possa cumprir suas obrigações de atendimento social. Em sendo assim, paga salário mínimo ao idoso que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção (inciso V do art. 203). O inciso invocado no parecer da douta Comissão de Finanças e Tributação não ampara a pretensão espelhada na proposta. Diz respeito à garantia de um salário mínimo ao idoso que não tem condições de subsistência.

De outro lado, deve-se amparar a velhice, tal como preceituado no inciso I do art. 203. Indiscutível a dicção do texto.

O que se objetiva é dar maior condição ao idoso, buscando isentar de tributação do imposto sobre a renda incidente sobre os valores recebidos a título de proventos.

O projeto esbarra no disposto no art. 101 da Lei nº 11.439/06 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) ao dispor que: “O projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovado ou editado se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000”.

Referido dispositivo preceitua que toda e qualquer concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de



receita deverá estar acompanhada de “*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*”.

O obstáculo que se antepõe é interessante. Outrora, podia-se conceder renúncia fiscal, isto é, isenção, subsídio, remissão, crédito presumido, modificação de base de cálculo, alteração de alíquota, etc., sem que fosse o proponente obrigado a esclarecer qual o tipo de consequência que daí adviria.

A Lei de Responsabilidade Fiscal sobreveio para impedir que o agente político fosse temerário na administração e na gestão da coisa pública. Não há qualquer empecilho, ressalte-se, de se conceder qualquer tipo de renúncia de recursos tributários ou financeiros. O que a lei exige é que haja demonstração de que foi feita a estimativa de não prejudicar as metas fiscais delineadas na lei orçamentária.

Ressalte-se: a Lei de Responsabilidade Fiscal não impediu qualquer facilitação tributária. Fez restrições bastante razoáveis sobre a concessão ou não de renúncia. O essencial é que se faça *estudo de impacto fiscal*, de forma a evitar qualquer dano nos objetivos narrados no plano de investimentos e aplicações financeiras por parte do Governo.

Como já escrevi: “Para efetuar a renúncia da receita, é fundamental que haja ‘demonstração 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 previstos no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias’ (inc. I). Tem fim a improvisação. Tudo há que estar estabelecido na lei e na demonstração por meio de mapas, estatística, dados concretos, etc. Ademais, deve estar acompanhada “de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio de aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuição” (REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, “Curso de direito financeiro”, ed. RT, São Paulo, 2006, pág. 418).

Prevalece, hoje, o planejamento financeiro do Governo. Não mais se admite improvisações e atendimentos irresponsáveis a determinadas áreas, ainda que sejam relevantes. Como observei : “De duas uma: ou o ente federal efetua uma compensação, de forma a manter o atingimento das metas traçadas na LDO e que irá executar no âmbito da Lei Orçamentária anual, ou elabora o estudo de impacto financeiro” (idem, ibidem).

A alternativa mais concreta, para quem não detém as informações sobre o bolo tributário é o estudo do impacto fiscal, isto é, qual a repercussão que a carga tributária tem sobre a vida do idoso? Quais os benefícios da isenção concedida, diante da disponibilidade de maiores recursos? Quanto



tempo demorará para a recuperação do montante isento? Com a isenção, os idosos poderão adquirir mais bens, o que redundará em maior movimentação financeira e de mercadorias, com o que haverá maior recolhimento de tributos. Tal assertiva deve ser demonstrada. Em suma, a lei exige que haja o estudo do denominado *impacto fiscal* para que possa haver isenção de quaisquer incidências sobre os recursos dos idosos.

Ninguém poderá dizer que o alcance da lei é meritório e qualquer um, num primeiro lance, é favorável ao projeto. Seria altamente interessante que houvesse isenção sobre os proventos recebidos pelos idosos, para que estes pudessem melhor se amparar, diante da incompetência do Estado.

No mérito, indiscutível que o projeto é altamente simpático e mereceria todos os elogios. Entendo, até, que há compatibilidade vertical com os princípios constitucionais previstos no art. 203. Ocorre que, há lei intermediária que exige a responsabilidade fiscal, que disciplina toda e qualquer renúncia que possa envolver o Poder Público.

Assim, para aprovação do projeto, seria imprescindível que o proponente aduzisse em seu prol que as metas orçamentárias não serão atingidas e que o equilíbrio fiscal manter-se-á.

Embora não haja iniciativa exclusiva do Poder Executivo em matéria tributária (como já afirmei em texto que será retificado), como poderia levar a crer o disposto na letra b do inciso II do art. 61, uma vez que se dispõe sobre legislação para território, em verdade, há exigência de compatibilidade vertical com a Lei de Responsabilidade Fiscal. É pacífico que não há poder de iniciativa privativa do Presidente da República em matéria tributária (ADIN 724-6/RS, rel. Min. CELSO MELLO, DJ, Seção I, 27/4/01, pág. 56/57; ADIN 2.304-7/RS, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ, Seção I, 15/12/2000, ao lado de outros tantos).

Ainda que assim seja, cabendo aos parlamentares a proposição de projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária, o que envolveria a possibilidade de incentivo fiscal, em verdade, o projeto não atende ao que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, deixando de atender ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Sabidamente, qualquer isenção de tributos terá repercussão tributária, financeira e orçamentária. Logo, os efeitos de sua concessão terão que ser medidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias que impede a concessão de incentivo, se não atendidas as exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Deixando de ser atendida exigência legal, o projeto não tem condições de ser aprovado.

Após a prolação do voto, foi apensado a este o projeto de lei nº 671 de 2007, do ilustre Deputado João Dado, que busca a revogação do inciso II do § 2º do art. 153, da Constituição Federal que sustenta a alegação de que algum limite tinha de haver, necessariamente, na lei regulamentadora da não-incidência do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas sobre proventos e pensões pagos a maioria de 65 anos.

O projeto de lei propõe a isenção da cobrança do Imposto sobre a Renda das pessoas com mais de 65 anos que recebem rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão.

Ocorre que conforme o projeto de decreto legislativo nº 7.510 de 2006, o projeto de lei ora em análise padece dos mesmos vícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e antijuridicidade, uma vez que, não apresenta estudo de impacto fiscal necessário para demonstrar a estimativa de não prejudicar as metas fiscais delineadas na Lei de Diretrizes Orçamentária.

Ademais, esbarra na Lei de Responsabilidade Fiscal que visa a coibir exatamente a temeridade na administração e a gestão da coisa pública.

Assim, para aprovação do projeto de lei seria necessária a demonstração que comprove que as metas orçamentárias não seriam atingidas e que o equilíbrio fiscal manter-se-á.

Juntamente com este, seguem apensados os projetos de lei nº 5.477/01, 5.477-A/01, 5.585/01, 5.638/01 e 671/07, com a seguinte análise:

1. Projeto de lei nº 5.477/01: propõe a isenção de imposto de renda para aposentados com 70 anos de idade ou mais. Tal proposição torna-se inviável por não demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da Lei de Diretrizes Orçamentária. Ademais, não apresenta estudo de impacto fiscal e esbarra na Lei de Responsabilidade Fiscal que disciplina toda e qualquer renúncia.

2. Projeto de lei nº 5.477-A/01: busca isentar do imposto de renda os aposentados com 70 anos ou mais. O projeto torna-se inviável pelas razões anteriores.

3. Projeto de lei nº 5.585/01: busca a isenção total do imposto de renda para aposentados, pensionistas, funcionários e autônomos maiores de sessenta e cinco anos. O projeto torna-se inviável por não apresentar estudo de impacto fiscal que comprove que a isenção almejada está em conformidade com as metas fiscais delineadas na Lei orçamentária.



4. Projeto de lei nº 5.638/01: visa assegurar a isenção de imposto de renda para os rendimentos percebidos pelos maiores de sessenta e cinco anos. O projeto torna-se inviável pelas razões anteriores.

5. Projeto de lei nº 671/07: altera dispositivo da Lei nº 9.250/95 que altera a legislação de imposto de renda das pessoas físicas para tornar sem limites a não incidência do imposto de renda dos maiores de sessenta e cinco anos. O projeto torna-se inviável por ser incompatível com a legislação fiscal e orçamentária.

II – VOTO DO RELATOR

Pelo exposto, o parecer é pela inconstitucionalidade, ilegalidade, antijuridicidade e rejeição do projeto de lei nº 671 de 2007, devendo ser rejeitado por esta Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania.

É como voto.

Sala da Comissão, em 23 de maio de 2007.

Deputado Regis de Oliveira
Relator

