

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.974 DE 2005

(Apenso – Projeto de lei nº 5.162 de 2005)

Dispõe sobre incentivos fiscais
para projetos ambientais.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Sarney Filho

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se de projeto de lei de autoria do Senado Federal que visa conceder incentivos fiscais para projetos destinados a promover o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Para tanto prevê que as pessoas físicas e jurídicas poderão deduzir do imposto de renda devido, respectivamente, 80% (oitenta por cento) e 40% (quarenta por cento) dos valores efetivamente doados a entidade sem fins lucrativos, respeitando o limite legal de 4% do total do imposto de renda devido.

Os projetos a serem beneficiados deverão ser submetidos ao Ministério responsável pela Política Nacional de Meio Ambiente e estar em conformidade com as diretrizes e normas do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

A não execução, total ou parcial, do projeto, nos prazos estipulados em seu cronograma, obrigará a entidade beneficiada à devolução do valor do imposto que deixou de ser arrecadado, em termos proporcionais à parcela não cumprida do projeto, acrescido de juros e demais encargos previstos na legislação do imposto de renda.



Por fim, a proposição dispõe que, sem prejuízo de natureza administrativa ou fiscal, incorre em crime aquele que, recebendo recursos dos incentivos fiscais, deixar de executar, sem justa causa, os projetos beneficiados por esses incentivos, ou simular sua execução, inclusive com adulteração de valores ou com uso de documentação inidônea.

O projeto de lei nº 5.162 de 2005 (apenso), por sua vez, pretende conceder incentivos fiscais para projetos, sem fins lucrativos, de proteção do meio ambiente, limitando as deduções em 5% (cinco por cento) do imposto de renda devido. Além disso, a proposta dispõe que os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda as quantias efetivamente doadas ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

Estabelece, ainda, que as infrações as normas previstas para os incentivos fiscais sujeitam o doador ou patrocinador ao pagamento do valor atualizado do imposto de renda devido e multa correspondente a duas vezes o valor da vantagem recebida indevidamente e a outras penalidades cabíveis.

Submetidos à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foi emitido parecer pela aprovação do projeto de lei nº 5.974/05 e do projeto de lei nº 5.162/05, na forma do substituído apresentado. No mérito, pela aprovação de ambos.

Remetido os projetos à Comissão de Finanças e Tributação, o Projeto de lei nº 5.974/05 recebeu parecer pela adequação e compatibilidade orçamentária financeira, na forma do substitutivo apresentado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, no mérito, pela aprovação. Decidiram, ainda, pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de lei 5.162/05, apensado, não cabendo apreciação do mérito. Foram apresentadas emendas de nº 01 à 06.

Por fim, nessa Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o relator ilustre deputado Sarney Filho concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto de lei nº 5.974/05 e do projeto de lei 5.162/05, e, no mérito, pela aprovação de ambos na forma do Substitutivo apresentado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com as emendas apresentadas pela Comissão de Finanças e Tributação.

É o relatório



Voto

Sem dúvida alguma, o objetivo das propostas dos projetos de lei é nobre e atende ao disposto no art. 225 da Constituição Federal que dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

A arrecadação tributária é imprescindível para que o Estado protetor possa cumprir suas obrigações de atendimento sócio-ambiental. Em sendo assim, permite “a dedução do imposto de renda relativa aos incentivos fiscais previstos no art. 1º da Lei nº 6.321/76, no art.26 da Lei nº 8.313/91, e no inciso I do art. 4º da Lei nº 8.661/93, não poderá exceder, quando considerados isoladamente a quatro por cento do imposto de renda devido, observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9249/95.” (art. 5º da Lei nº 9.532/97 que altera a legislação tributária federal e dá outras providências).

O que se objetiva é garantir mais uma fonte de recursos para a área sócio-ambiental, por meio da transferência de uma parcela pequena do imposto de renda devido que será aplicado em projetos de entidades sem fins lucrativos que tratam de questões ambientais.

Ocorre que, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2007 (Lei nº 11.439/06), em seu art. 101, condiciona a aprovação de projetos de lei que tratam da concessão e ampliação de incentivos ou benefício de natureza tributária ao cumprimento do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº101/00 que dispõe que “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.”



O projeto de lei nº 5.974/05 está em conformidade com a legislação supra mencionada uma vez que submete o incentivo fiscal aos limites de dedução já existente na legislação tributária vigente, não acarretando renúncia de receita, ou seja, não afetam, direta ou indiretamente, a arrecadação tributária.

O mesmo não ocorre com o projeto de lei nº 5.162/05 (apensado), que cria deduções para o imposto de renda devido, sem considerar os limites de dedução previstos na legislação tributária em vigor.

Além disso, esbarra no disposto no art. 99 da Lei de Diretrizes Orçamentárias que dispõe: “o projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovado ou editado se atendidas às 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 qualquer tipo de 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 qualquer tipo de consequência que daí adviria.

A Lei de Responsabilidade Fiscal sobreveio exatamente 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 pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do ar. 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).

Em suma, a lei exige que haja o estudo do denominado *impacto fiscal* para que possa haver isenção de quaisquer incidências.

No mérito, indiscutível que os projetos são altamente simpáticos e mereceria todos os elogios. Entendo, até, que há compatibilidade vertical com os princípios constitucionais previstos no art. 225. 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 cumprir o 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 às exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

Assim, o projeto de lei 5.162 de 2005, padece dos 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.

Já o Substitutivo apresentado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável respeita os limites de dedução previstos na legislação tributária, à exceção de seu art. 4º, que assegura às pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real a possibilidade de abater as doações como despesa operacional. Com isso, o dispositivo promove renúncia de receita tributária não estimada, prejudicando a consecução das metas fiscais fixadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, por exigência da lei de Responsabilidade fiscal.

As emendas de 01 à 06 apresentadas ao referido Substitutivo pelo ilustre deputado Luiz Carreira são necessárias para aprimorar o texto do projeto de lei em questão. São elas: Emenda nº 01 – suprime o art. 4º do Substitutivo, Emenda nº 02 – modifica o caput do art. 2º do Substitutivo, Emenda nº 03 - modifica o caput do art. 3º do Substitutivo, Emenda nº 04 – modifica os §§ 2º e 3º do art. 13 da Lei nº 9.249/95, constante do art. 7º do Substitutivo, Emenda



nº 05 – inclui o art. 4º ao Substitutivo, renumerando os demais e Emenda nº 06 – modifica o caput do art. 5º do Substitutivo.

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade e antijuridicidade do projeto de lei nº 5.162/05 por não apresentar adequação financeira-orçamentária e pela constitucionalidade, juridicidade e boa-técnica do projeto de lei nº 5.974/05, na forma do Substitutivo apresentado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, com as emendas de nº 01 à 06 apresentadas pela Comissão de Finança e Tributação. No mérito, pela aprovação da matéria.

Sala da Comissão, 21 de agosto de 2007.

Deputado Regis de Oliveira

