

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.914-A, DE 1996

Altera a legislação do imposto de renda para substituir os incentivos fiscais às doações a entidades filantrópicas por incentivos fiscais às doações aos Fundos de Assistência Social.

Autor: Deputado JOÃO FASSARELLA

Relator: Deputado LUIZ CARLOS HAULY

I - RELATÓRIO

Com a iniciativa em epígrafe, pretende o ilustre autor conceder à pessoa jurídica a dedutibilidade de até 2% do lucro operacional, antes de computada sua dedução, das doações efetuadas para o Fundo Nacional de Assistência Social e seus congêneres em níveis estadual, distrital e municipal.

Doutra parte, a proposição implicitamente revoga o incentivo que atribui às pessoas jurídicas igual benefício fiscal, quando as beneficiárias são entidades civis, sem fins lucrativos e legalmente constituídas no País, que prestem serviços gratuitos em favor de empregados da empresa doadora, de seus dependentes, ou em benefício da comunidade onde atuem, observadas condições e controles estabelecidos em lei.

A proposição em tela estende, ainda, à pessoa física, a dedução no imposto devido das doações efetuadas para os Fundos acima citados, mantendo, no entanto, a limitação do somatório das deduções efetuadas a título de contribuições, então fixada em 12% daquele imposto, pela Lei nº 9.250, de 1995.

Alega o autor que as recomendações da 1ª Conferência Nacional de Assistência Social — conforme determinação da Lei nº. 8.742, de 1993, no sentido de avaliar a eficácia do sistema de assistência social e a ele propor reformas —, apontam para a particularização de uso do dinheiro público, executada de forma “descoordenada e dissociada das diretrizes estabelecidas pela Lei”, sugerindo o redirecionamento dos recursos para maior eficácia dos incentivos.

Apreciado pela Comissão de Seguridade Social e Família em 11 de dezembro de 1996, foi o projeto de lei em exame rejeitado, nos termos do parecer do Relator. A possibilidade de dedução incentivada do imposto para doações efetuadas pela pessoa física, anteriormente vetada, bem como de similar dedução para a pessoa jurídica, além de prováveis reduções do apoio assistencial das empresas a seus funcionários e da não garantia de contribuição para o FNAS, justificaram a medida.

Encaminhado à Comissão de Finanças e Tributação em abril de 1997, a proposição não recebeu emendas no prazo regimental.

Desarquivado em 1999, por iniciativa de seu autor, uma vez mais manteve o texto em seu original, após o esgotamento de novo prazo para apresentação de emendas nesta última Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra à Comissão de Finanças e Tributação apreciar a proposição sob os aspectos de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira, sendo terminativo seu parecer, e de mérito, de acordo com os arts. 32, inc. IX, letras “h” e “j”, 53, inc. II, e 54, inc. II, todos do Regimento Interno desta Casa.

As exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2001 — Lei nº 9.995, de 26 de julho de 2000 — e da Lei de Responsabilidade Fiscal — Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000 — impõem, como medida saneadora à proposição que embute renúncia de receitas tributárias, a criação de novas fontes de receitas, por intermédio de novos tributos ou da oneração dos ora vigentes.

Claramente, no caso da extensão do incentivo para a pessoa física, não há nova destinação de recursos tributários, porquanto mantém-se o mesmo limite de dedução do imposto devido, hoje já previsto no orçamento de renúncias tributárias.

Com relação ao incentivo da pessoa jurídica, sob o aspecto econômico, a nova fonte de recursos tributários seria originada do montante de renúncia atualmente previsto e destinado ao incentivo a ser revogado.

Portanto, o projeto de lei em tela revoga implicitamente benefício fiscal ora vigente para a pessoa jurídica, institui outro, de mesma sistemática mas com destinação diversa, e, ainda, estende o incentivo à pessoa física, sem contudo prever qualquer acréscimo na dedutibilidade de ambos os benefícios.

Quanto ao mérito, cabem as considerações seguintes.

Sob o ponto de vista econômico, as previsões de aplicações nos incentivos vigentes apresentam valores pouco expressivos, atingindo baixos percentuais do PIB e do total de incentivos, cabendo às pessoas jurídicas montantes correspondentes a uma participação de 3 a 5 vezes maior que aquela das pessoas físicas.

Extraídos dos Demonstrativos de Benefícios Tributários, realizados pela Secretaria da Receita Federal, os montantes previstos de renúncia de receita tributária nos anos de 1999 a 2001, para o incentivo previsto na Lei nº 9.249, de 1995, art.13, § 2º, inc. III, atualmente concedido às pessoas jurídicas, a título de contribuições e doações, atingem montantes entre 14 milhões e 25 milhões de reais, representando cerca de 0,0015% e 0,0024% do PIB e 0,09% e 0,15% do total dos benefícios.

Com relação aos incentivos ora vigentes para doações de pessoas físicas, tais montantes de previsão de renúncia reduzem-se a valores entre 4 milhões e 6 milhões de reais, naquele período, sem representatividade com relação ao PIB e atingindo cerca de 0,03% do total dos benefícios concedidos.

A par dos volumes de capital movimentados pelos dois grupos de contribuintes, ressalta a destinação específica do incentivo concedido às pessoas

jurídicas, com reflexo na situação de seus empregados e da comunidade em que está inserida.

Os incentivos das pessoas físicas, via de regra, não apresentam esta característica, sendo destinados, basicamente, a fundos, sem vinculação entre o doador e o donatário. Podem assim ser efetuadas contribuições para os fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, para o Programa Nacional de Apoio à Cultura — PRONAC e investimentos em atividades audiovisuais

Por outro lado, o acompanhamento da execução orçamentária do Fundo Nacional de Assistência Social — FNAS, referente ao período de 1995 a 2001, este último sob autorização, aponta crescimentos de mais de 100% nos anos de 1996 e 1997, e na faixa entre 27% e 35% nos exercícios subsequentes.

Os valores aplicados no Fundo, desde sua criação, passaram de R\$ 278,4 milhões, em 1995, ao montante autorizado de R\$ 3.614,6 milhões em 2001.

Os projetos e atividades do FNAS voltaram-se, até 1999, para o apoio à criança carente, ao cidadão, à família, ao deficiente e à pessoa idosa, bem como de benefícios a estes últimos; desenvolvimento de ações sociais, comunitárias e de geração de renda no enfrentamento da pobreza; apoio ao combate ao trabalho infanto-juvenil; assistência integral à criança e ao adolescente e participação em programas de garantia de renda mínima.

Com o incremento dos recursos alocados ao Fundo, provenientes, em sua quase totalidade, das vinculações estabelecidas pela Constituição Federal e, em especial, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social — COFINS (83%, em 2000 e 87%, no autorizado para 2001), além de recursos ordinários e de sobra de caixa do Tesouro Nacional (11%, em 2000), os projetos de atendimento aumentaram e se diversificaram consideravelmente, conforme dados extraídos do SIAFI/STN.

Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, repassados aos Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social, permitem aos órgãos públicos, através de convênios realizados com entidades filantrópicas públicas e privadas, a execução de projetos e atividades de seguridade social. Em caráter excepcional, por força do art. 4º da Medida Provisória nº 2.060, de 26 de setembro de 2000, hoje reeditada sob o nº 2.187-12, art. 6º, poderá ser feita a transferência de recursos do FNAS diretamente às entidades privadas de assistência social, para o desenvolvimento das ações continuadas de assistência social, quando o repasse não puder ser efetuado ao ente federativo, em decorrência de inadimplência desses com o Sistema de Seguridade Social.

Vale enfatizar que a fonte de ingressos do FNAS é orçamentária, e o incremento de seus recursos indica a importância das medidas governamentais sob sua promoção, de alcance nacional e amplo espectro.

A impossibilidade de determinar, com precisão, o universo das entidades beneficiadas por doações das pessoas jurídicas deve-se à falta de dados e à multiplicidade de controles, por meio de certificados produzidos por vários órgãos da administração pública.

Atualmente as entidades filantrópicas podem obter registros, por vezes concomitantes, dentre os títulos de Utilidade Pública Federal, Utilidade Pública Estadual, Utilidade Pública Municipal, Certificado de Fins Filantrópicos,

bem como qualificação como Organização Social e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Tais denominações asseguram diferentes direitos.

De acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social, cerca de 6.860 entidades nacionais possuem o certificado de entidade de fins filantrópicos.

Por outro lado, somente 146 entidades, no período de setembro de 1999 até a presente data, receberam o título de Organização de Sociedade Civil de Interesse Público, fornecido pelo Ministério da Justiça, de acordo com a Lei nº 9.790, publicada em 24 de março de 1999.

Para o gozo do incentivo fiscal concedido à pessoa jurídica, a entidade beneficiada deverá ser declarada de utilidade pública por órgão competente da União e, portanto, de âmbito federal.

Cabe alertar que a Secretaria da Receita Federal realiza o acompanhamento de efetiva aplicação dos incentivos que estão distintamente identificados na declaração anual de rendimentos. Desta forma, não é possível confrontar a previsão de renúncia com efetiva aplicação, no que se refere aos incentivos em tela.

Isto posto, claro está que a pulverização de recursos oriundos de renúncia tributária, agregada a controle insuficiente da aplicação do benefício, não deve persistir, em especial quando os recursos se destinam à tradicionalmente carente área de assistência social. Tal circunstância demonstra incompatibilidade com a Lei Orgânica da Assistência Social, estabelecida pela Lei nº 8.742, de 1993, que, a par da criação do Fundo Nacional de Assistência Social — FNAS, e congêneres nos demais níveis de governo, fixou sistemática de aplicação, acompanhamento e controle das ações sociais.

Alguns reparos devem ser efetuados à proposição, com vistas a sanar possível dubiedade de texto e a atender ao princípio da anualidade que rege o Imposto de Renda, conforme dispõem a Constituição Federal e o art. 104 do Código Tributário Nacional, e os requisitos de técnica legislativa estabelecidos na Lei Complementar nº 95, de 1998, com as alterações da Lei Complementar nº 107, de 2001.

Assim, cabe especificar a não-cumulatividade dos incentivos destinados às pessoas jurídicas, por intermédio da fixação do prazo de aplicação do novo benefício e, implicitamente, da perda de vigência do anterior. Ademais, faz-se necessário atualizar o limite global de dedução previsto para as pessoas físicas, fixado em 6% do imposto devido, pelo art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, com vistas a tornar a proposição compatível e adequada orçamentária e financeiramente.

Pelo exposto, voto pela compatibilidade e pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 1.914-A, de 1996, e, no mérito, por sua aprovação na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2001

Deputado LUIZ CARLOS HAULY
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.914-A, DE 1996

Cria incentivos fiscais do imposto de renda para as doações a Fundos de Assistência Social, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O inciso III do § 2º do art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 13

§ 2º. Poderão ser deduzidas as seguintes doações:

I -

II -

III – as doações, até o limite de dois por cento do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua dedução, comprovadamente efetuadas ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela União, nos termos do art. 27 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e aos Fundos de Assistência Social, instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 30 da mesma lei." (NR)

Art. 2º Fica acrescentado ao art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, o inciso VII, nos seguintes termos:

"Art. 12

VII – as doações comprovadamente efetuadas ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela União, nos termos do art. 27 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e aos Fundos de Assistência Social, instituídos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 30 da mesma lei." (NR)

Art. 3º O art. 22 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigor, nos seguintes termos:

“Art. 22. A soma das deduções a que se referem os incisos I a III e VII do artigo 12 da Lei nº 9.250, de 1995, fica limitada a seis por cento do valor do imposto devido, não sendo aplicáveis limites específicos a quaisquer dessas deduções.” (NR)

Art. 4º Fica revogado o § 1º do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, e produzirá efeitos a partir do primeiro dia do exercício subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado LUIZ CARLOS HAULY
Relator