



**INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB**  
**COMISSÃO DE DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO**

**Indicação nº 04/2023**

**Projeto de Lei nº 709/2022**

*Projeto de Lei nº 709/2022, oriundo do Senado, de autoria do Senador Alexandre Silveira, que cria tratamento diferenciado temporário para a tributação do Imposto de Renda de Pessoa Física dos valores provenientes de locações residenciais.*

*Palavras-chave: IRPF; aluguel, locação residencial, isenção.*

Excelentíssimos Senhores Membros da CDFT

Excelentíssimo Senhor Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB)

## **BREVE INTRODUÇÃO**

O Projeto de Lei nº 709/2022 foi proposto pelo Senador Alexandre Silveira (PSD/MG). Foi encaminhado para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado, onde teve relatoria do Senador Mecias de Jesus que, em seu relatório, opinou pela constitucionalidade e aprovação do PL. O projeto foi votado e aprovado em caráter terminativo pelo CAE em 05/07/2022 e encaminhado à Câmara de Deputados em 04/08/2022, onde permanece até o presente momento.

Segundo a fundamentação do projeto, os impactos econômicos da pandemia do COVID-19, conjugados com a alta dos juros, afastaram o brasileiro do sonho da casa própria. Nesse sentido, parte substancial da população apenas consegue conquistar sua moradia por meio da locação imobiliária.

Além disso, o cotejo entre dados da Receita Federal com os dados do IBGE permitiria aferir que parte substancial da população não realiza a declaração dos valores recebidos/pagos a título de aluguel. Assim, o projeto de lei, nas palavras de seu Autor, “[...] cria incentivos econômicos para que locadores e locatários declarem formalmente os aluguéis e pune com maior rigor aqueles que deixarem de fazê-lo”.

## **MECANISMO CRIADO PELO PROJETO DE LEI Nº 709/2022**

Resumidamente, o PL cria três mecanismos. Primeiro, fica instituída uma isenção temporária, até o ano calendário de 2027, de 75% do IRPF dos valores recebidos a título de locação residencial de imóvel. Tal medida busca estimular que locadores declarem seus recebimentos de aluguéis, além de incentivar eventual ocupação de imóveis residenciais desocupados.

Segundo, o projeto determina que locatários poderão deduzir do seu IRPF os valores pagos a título de aluguel residencial até o ano calendário de 2027. O PL ainda delimita de forma clara que será permitida a dedução apenas dos valores pagos a título de aluguel, descontando eventuais gastos assessórios como IPTU e condomínio.

Por fim, a terceira mudança substancial do projeto tem a ver com a Declaração do IRPF. Fica definido que a multa nos casos em que o contribuinte prestar declaração inexata ou lacunosa de valores recebidos a título de locação residencial de bem imóvel deverá ser dobrada. Essa é a única previsão sem limitação temporal.

Resta claro que o PL cria uma rede de incentivos para encorajar tanto a declaração correta dos locatários, quanto dos locadores. Tais medidas permitem fiscalização cruzada pela Receita Federal, que poderá desenvolver um banco de dados mais completo dos contribuintes com rendas de aluguéis.

## **DA PROMOÇÃO AO DIREITO DE MORADIA**

A moradia é um direito constitucionalmente tutelado expressamente previsto no art. 6, *caput*, da CF. Nesse sentido, parece ser louvável qualquer tipo de isenção que abarque e incentive a locação residencial, uma vez que se trata de direito tão necessário e relevante quanto são os direitos a saúde e educação, estes já agraciados com isenções próprias na legislação atual do imposto de renda.

No entanto, esse projeto aparenta utilizar o argumento constitucional da habitação apenas de forma retórica, e sua finalidade real está ligada ao aumento de arrecadação. Todas as isenções elencadas na proposta parlamentar indicada possuem duração temporal restrita, como se após esse período o direito à moradia não fosse mais relevante. Apesar da efemeridade das isenções, a punição pelo descumprimento da obrigação acessória permanecerá agravada sem prazo de duração.

Fica claro que se busca realizar um cadastro fiscalizatório mais eficaz à Receita Federal, sem real interesse em prover o direito a moradia. Tal conclusão se coaduna quando o Autor do projeto afirma expressamente que “os benefícios propostos tendem a incrementar a arrecadação tributária e não a diminuí-la.”

Indubitavelmente, os gastos com moradia são uns dos que mais impactam financeiramente na vida do brasileiro, sem qualquer contrapartida estatal que permita dirimir minimamente esse custo. Nesse sentido, urge que o texto do projeto altere permanentemente a legislação do IRPF, permitindo, sem limitação temporal, que o contribuinte deduza do seu IRPF os gastos com locação residencial, beneficiando o elo mais vulnerável dessa relação: o locatário.

Sob o ponto de vista fiscalizatório, essa medida por si só irá alimentar a Receita Federal com as informações necessárias para identificar eventuais sonegadores. O estímulo aos locatários fará com que parte substancial dos locadores que permanecem na informalidade se vejam obrigados a realizar a declaração desses ganhos. Nesse sentido,

sugere-se alteração no art. 3º do projeto, retirando o limite temporal, para a seguinte redação:

Art. 3º O art. 8º, II, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8º .....

II - .....

k – as importâncias pagas a título de locação residencial de imóveis, subtraídos eventuais gastos acessórios, como os encargos condominiais, IPTU e outros tributos.

§5º A dedução de que trata alínea k do inciso II: I - está limitada: a) aos valores pagos pelo declarante e seus dependentes, ao título de locação do imóvel de sua efetiva residência; e b) aos valores pagos a título de locação residencial de imóvel apenas no ano-calendário a que se referir a declaração."

Ainda que possa ser dito que esse mecanismo iria criar incentivo desproporcional aos mais ricos que gastam aluguéis elevados, basta que haja uma limitação máxima de dedução, tal qual já ocorre com os gastos com educação. Na presente análise, não cabe estabelecer tal parâmetro, que deve ser desenvolvido pelo legislador após realização de estudo técnico e identificação dos custos habitacionais de cada região do país.

### **VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Nos fundamentos do projeto, o Autor se limita a afirmar que, dada a informalidade do setor, as medidas tendem a aumentar a arrecadação ao invés de diminuí-la.

Ainda que essa afirmação possa ser verdadeira, ela precisa vir acompanhada de estudo técnico e demonstração efetiva dessa conclusão. Não basta que o projeto de lei crie conjecturas e ilações sem o respectivo fundamento econômico do impacto orçamentário da medida.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), especificamente em seu art. 14, é categórica em preconizar maior racionalidade na concessão de medidas legislativas que acarretem renúncia de receita. Vide:

**Art. 14 da LC nº 101/2000 - 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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

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.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Como se essas previsões já não fossem o bastante, há também necessidade de se observar os ditames orçamentários criados pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, especialmente no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, vide:

Art. 113 do ADCT - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Nesse sentido, a total ausência de estudo técnico capaz de indicar o impacto no orçamento, bem como fonte de compensação orçamentária, eiva de inconstitucionalidade o projeto de lei. Vale lembrar que, em casos análogos, o Supremo Tribunal Federal já declarou a inconstitucionalidade de isenções fiscais elaboradas sem o respectivo estudo de impacto orçamentário e financeiro, conforme:

**EMENTA:** Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. **Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro.** 1. Ação direta contra a Lei

Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. **Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”.** A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do **art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.** 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no **art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.

(ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022) (Nosso Grifo).

No entanto, é necessária sensibilidade quanto à importância do tema. Esse projeto, uma vez realizada a correção textual proposta em tópico anterior, gera maior justiça fiscal e materializa de forma mais efetiva o princípio da capacidade contributiva ao permitir a

dedução dos gastos com aluguel dos locatários. Dessa forma, opina-se por encaminhamento de sugestão à Câmara de Deputados, onde o projeto ainda tramita, para que tal estudo possa ser realizado e essa mácula possa ser solucionada.

## CONCLUSÕES

Em face das considerações acima expostas, entendo que o **Projeto de Lei nº 709/2022 é formalmente inconstitucional**, porém pode ser aprimorado, superando-se a violação ao art. 113 do ADCT e tutelando o direito constitucional à moradia.

Assim, a fim de que se permita uma discussão mais ampla, como sugerido, opino pelo envio do presente parecer para o Autor do presente **Projeto de Lei nº 709/2022, bem como para a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara de Deputados**, sugerindo aprimoramento da proposta legislativa com **alteração do seu art. 3º para a seguinte redação**:

*Art. 3º O art. 8º, II, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*"Art. 8º .....*

*II - .....*

*k – as importâncias pagas a título de locação residencial de imóveis, subtraídos eventuais gastos acessórios, como os encargos condominiais, IPTU e outros tributos.*

*§5º A dedução de que trata alínea k do inciso II: I - está limitada: a) aos valores pagos pelo declarante e seus dependentes, ao título de locação do imóvel de sua efetiva residência; e b) aos valores pagos a título de locação residencial de imóvel apenas no ano-calendário a que se referir a declaração."*

Ademais, recomenda-se realização de **estudo técnico com fulcro de identificar o impacto orçamentário-financeiro** das isenções propostas, adequando a medida aos ditames do **art. 113 do ADCT e do art. 14 da LC 101/2000**.

À consideração dos Senhores membros da Comissão de Direito Financeiro e Tributário, assim como dos ilustres consócios deste Instituto.

Rio de Janeiro, 17 de julho de 2022

André Luiz Batalha Alcântara  
Relator pela CDFT