

Projeto de Lei do Senado Nº 884/2020: suspensão do pagamento de aluguéis

Bruno da Silva Florêncio³⁰

Fabiano Nogueira Alves³¹

O Projeto de Lei do Senado Nº 884/2020 (“PLS Nº 884/2020”), de autoria do Senador Weverton Rocha Marques de Sousa (PDT/MA), dispõe sobre a suspensão da cobrança do pagamento de aluguéis em caráter emergencial a pessoas físicas e jurídicas, bem como os casos da assunção destes valores pelo Governo Federal, pelo prazo de 90 (noventa) dias, devido à pandemia do Coronavírus (COVID-19).

Infere-se da justificção que o PLS Nº 884/2020³² se destina a apresentar resposta ao problema social de uma possível ausência de moradia por parte de determinadas pessoas naturais e impossibilidade de desenvolvimento de atividade comercial por pequenas e microempresas. Contudo, apesar de não constar expressamente na justificativa, a citada proposta legislativa também pretende apresentar resposta ao problema da redução da renda dos proprietários dos imóveis locados (locadores).

Nota-se grave descompasso entre o problema mapeado, os objetivos declarados e a solução apresentada na justificção. A justificativa transmite a ideia de que o PLS Nº 884/2020 tinha como escopo proteger a moradia de pessoas naturais economicamente vulneráveis e o estabelecimento comercial de micro e pequenas empresas. No entanto, a redação do primeiro artigo estende o benefício da suspensão da cobrança do aluguel a todas as pessoas naturais e jurídicas, ou seja, de forma irrestrita.

Apesar do uso da palavra “suspensão”, não é isso que se verifica com a leitura dos parágrafos seguintes. Na verdade, o projeto de lei isenta todas as

³⁰ Graduado em Direito pelo Centro Universitário Estácio de Brasília, LL.M em Direito Empresarial pelo IBMEC/DF, MBA em Planejamento Financeiro pelo Centro Universitário UniBTA. Especialista em Investimentos ANBIMA (CEA). Coordenador de Investimentos Imobiliários na FUNCEF - Fundação dos Economiários Federais e mestrando em Economia pelo IDP.

³¹ Graduado em Tecnologia da Informação, cursou pós-graduação em Gestão Financeira e em Controladoria, além de MBA em Gestão Empresarial. É certificado pela ANBIMA e pelo IBGC. Atualmente, é mestrando em Economia pelo IDP e Gestor de Investimentos na FUNCEF - Fundação dos Economiários Federais.

³² O CONGRESSO NACIONAL decreta: Art. 1º Ficam suspensas as cobranças de aluguéis, por 90 dias, nos casos de pessoas físicas e jurídicas. § 1º Os valores devidos nas hipóteses do caput deverão ser assumidos pelo Governo Federal quando o proprietário do imóvel alugado possuir patrimônio em valor inferior a R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) declarado em seu Imposto de Renda; § 2º Caso o proprietário do imóvel alugado possua patrimônio superior ao referido no § 1º, a isenção da cobrança estende-se ao Governo Federal, ficando a cargo desse proprietário o ônus financeiro decorrente da pandemia do coronavírus (covid-19); § 3º Os valores a serem repassados pelo Governo Federal a famílias e micro ou pequena empresas, deverão obedecer ao teto do valor correspondente a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) no caso dos incisos I, II, III e IV; e a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) no caso do inciso V. Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

pessoas naturais e jurídicas do pagamento do aluguel residencial ou comercial por 90 dias, transferindo os custos para o Estado, no caso de proprietários com patrimônio inferiores a R\$ 2,5 milhões, e ao próprio locador, quando detiver patrimônio superior aos R\$ 2,5 milhões.

Para mensurar corretamente os impactos da proposta constante do PLS N° 884/2020, é preciso identificar:

- a) a quantidade de imóveis residenciais alugados até o valor mensal de R\$ 5.000,00;
- b) a quantidade de imóveis comerciais³³ alugados até o valor mensal de R\$ 8.000,00; e
- c) os locadores com patrimônio inferior a R\$ 2,5 milhões.

Em relação à quantidade de imóveis residenciais alugados até o valor mensal de R\$ 5.000,00, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)³⁴ e a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (POF 2017-2018), também realizada pelo IBGE³⁵, são importantes fontes para o objetivo que se pretende alcançar. Em razão da brevidade do tempo para realizar a análise, optou-se por utilizar como fonte de dados secundária o levantamento realizado pelo pesquisador Sérgio Firpo (2020), do INSPER, no qual foram dispostas estatísticas descritivas derivadas da POF 2017-2018 para informar o debate público sobre a questão da moradia no Brasil nesse tempo de pandemia da COVID-19.

Dos dados contidos em Firpo (2020), extrai-se que, em 2018, existiam 69 milhões de domicílios particulares permanentes no país, dos quais 17% são alugados; ou seja, 11,7 milhões de famílias vivem em moradias alugadas. Essa despesa somou, em cada mês de 2018, R\$ 6,5 bilhões. As famílias de mais alta renda (acima de 25 salários-mínimos) gastam, em média, 1,58 salários-mínimos com despesa de aluguel, com desvio-padrão de 1,44. O teto de R\$ 5.000,00 equivale a 4,78 salários-mínimos em valores atuais.

Adotando-se a desigualdade de Chebyshev para inferir informações a partir da média e do desvio padrão, conclui-se que, pelo menos, 75% das famílias com despesa monetária de aluguel se enquadrariam no critério mais rigoroso do PL 844/2020, de aluguel mensal máximo de R\$ 5.000,00.

Para as famílias com renda entre 15 e 25 salários-mínimos, a média do valor mensal do aluguel é de 1,42 salários-mínimos, com desvio padrão de 0,96. Isso indica, de maneira bem conservadora, que, pelo menos, 89% desse

³³ Assume-se que os dois patamares de teto previstos na proposta se referem, respectivamente, a imóveis residenciais e imóveis comerciais, tendo em vista que o custo do metro quadrado alugado em imóveis comerciais é mais elevado, conforme dados dos relatórios FipeZap.

³⁴ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=27257&t=sobre>. Acesso em: 06 jun. 2021.

³⁵ Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2021.

grupo tem despesa mensal de aluguel inferior a R\$ 5.000,00. Para os demais grupos, considera-se que a totalidade dos aluguéis está abrangida pela proposta legislativa. A pesquisa de Firpo (2020) ainda estima a distribuição dos rendimentos e variações patrimoniais das famílias, no período 2017-2018, distribuídas em sete classes, para os valores médios mensais dos rendimentos e da variação patrimonial, assim como o percentual (acumulado) das famílias das respectivas classes, conforme tabela a seguir:

Tabela 01: Distribuição das famílias inquilinas por faixa de renda

Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar	Percentual de famílias	Percentual acumulado de famílias
Total	100	100
até R\$ 1.908	23,9	23,9
Mais de R\$ 1.908 a R\$ 2.862	18,6	42,5
Mais de R\$ 2.862 a R\$ 5.724	30,5	73
Mais de R\$ 5.724 a R\$ 9.540	14,0	87
Mais de R\$ 9.540 a R\$ 14.310	6,4	93,4
Mais de R\$ 14.310 a R\$ 23.850	3,9	97,3
Mais de 23.850	2,7	100

Fonte: Tabela 16, POF 2018-2018 (adaptada).

Dessa maneira, no segmento de aluguéis residenciais, mais de 99% das 11,7 milhões de famílias seriam beneficiadas pela proposta. Extraíndo-se os 25% das famílias com renda mensal superior a 25 salários-mínimos e 11% das famílias com renda entre 15 e 25 salários-mínimos, e considerando os valores médios de despesa com aluguel em cada faixa de renda, chega-se a uma despesa mensal com a aprovação da proposta de pelo menos R\$ 6,3 bilhões apenas no segmento residencial.

No que toca à quantidade de imóveis comerciais alugados até o valor mensal de R\$ 8.000,00, não se localizou fonte apropriada para a respectiva mensuração, não sendo possível estimar a quantidade de unidades comerciais locadas dentro do limite de R\$ 8.000,00, assim como não se conseguiu identificar quantos proprietários de imóveis comerciais possuem patrimônio inferior a R\$ 2,5 milhões. De toda sorte, é possível afirmar que esse benefício impactaria significativamente o orçamento da União, sobretudo pela extensão territorial brasileira e pela quantidade de subsegmentos que se enquadram na expressão “imóvel comercial”, como *shopping centers*, edifícios comerciais, feiras, galerias, galpões logísticos e industriais e lojas de rua.

Do exposto, pode-se concluir que o PLS N° 884/2020, além de onerar significativamente os cofres públicos, não se revelou um instrumento adequado para atingir os objetivos declarados na justificativa. Ademais, sob a perspectiva da distribuição de benefícios, o PLS N° 884/2020 cria benefícios de manutenção do padrão de vida dos inquilinos, podendo haver renda extra pela suspensão/isenção dos pagamentos por 3 meses (efeito renda). Para os locadores com patrimônio inferior a R\$ 2,5 milhões, há garantia de manutenção da renda (reflexos econômicos), mediante custeio de toda sociedade, que também sofre com os efeitos deletérios da pandemia.

O interesse do Estado com essa proposição só pode ser o de manter a relação contratual válida e equilibrada, tanto sob a perspectiva jurídica, adjetivada na liberdade de contratar, como na econômica, caracterizada pela alocação racional dos riscos. Nesse sentido, a primeira alternativa para o Estado é não intervir no contrato locatício, possibilitando que o locador e o locatário encontrem a melhor solução para o citado conflito de interesses.

Vale recordar os ensinamentos de Ronald Coase, descritos em sua obra “O Problema do Custo Social” (1960). De acordo com o Teorema de Coase, em um contexto no qual as ações dos indivíduos geram externalidades negativas suportadas por outros e os custos de transação são suficientemente baixos, esses agentes poderão negociar entre si e chegar a um resultado considerado eficiente.

Um exemplo bem-sucedido de aplicação do Teorema Coase tem sido observado no mercado brasileiro de *shopping centers*. Com a chegada dos decretos de fechamento temporário de praticamente todos os shoppings no país, a Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE)³⁶ sugeriu aos proprietários desse tipo de empreendimento que evitassem a judicialização dos contratos e procurassem negociar com os lojistas. Os empreendedores de *shopping* debateram e concluíram que o momento era de negociar, objetivando a preservação mútua dos negócios, acolhendo as orientações trazidas pela ABRASCE. Foram concedidos suspensões, descontos e isenções do aluguel dos lojistas, avaliados caso a caso.

A inércia do Estado, deixando que as partes negociem e alcancem um resultado eficiente, tem como principais vantagens a (i) mínima distorção sobre os preços relativos, (ii) não há concentração dos benefícios, (iii) custeio do impacto concentrado nos agentes do mercado. Por outro lado, tem como desvantagem a vulnerabilidade dos que perderam mais renda.

Por outro lado, as diferenças de poder entre os contratantes, especialmente no caso de uma locação residencial, na qual a assimetria pode fazer com que uma parte simplesmente imponha a sua vontade sobre a outra, podem justificar uma intervenção estatal. Nesse caso, parece razoável o contexto trazido na Justificação do PLS n° 884/2020 de proteger a moradia de

³⁶ Dados disponíveis em: <https://jc.ne10.uol.com.br/economia/2020/03/5603438-associacao-de-shopping-centers-sugere-adiamento-de-cobranca-de-aluguel.html>. Acesso em: 05 jun. 2021.

parcela da sociedade mais vulnerável financeiramente, citando como exemplo desempregados, informais, autônomos e proteger a atividade das micro e pequenas empresas. De outra banda, também é importante proteger a renda dos locadores que se encontram em estado de vulnerabilidade financeira. Nem todos os locadores possuem alto poder aquisitivo, alguns se utilizam do aluguel para sua subsistência e de sua família.

Alternativamente, poder-se-ia diminuir o limite do valor do aluguel a ser custeado pelo Estado, para alcançar as famílias mais vulneráveis, pois o PLS Nº 884/2020 abarca mais de 90% das famílias que pagam aluguel. A participação média do aluguel na despesa familiar para a última classe estabelecida pela POF 2017-2018 chega a R\$ 2.551,95, valor muito aquém do teto previsto no PLS Nº 884/2020 para subsídios de aluguéis, teto de até R\$ 5 mil. Nesse ponto, pode-se afirmar que a proposta legislativa superestimou os gastos com aluguéis residenciais.

Ainda assim, a diminuição do teto da despesa com aluguel a ser custeada pelo governo mantém as desvantagens da adoção de uma política dessa natureza. São inseridas distorções de preços relativos na economia, por haver incentivo à manutenção dos valores dos aluguéis, que não serão custeados pelos agentes desse mercado, bem como há concentração dos benefícios em uma pequena parcela da sociedade.

Outra opção é maximizar, com o intuito de incluir as despesas com aluguel, o valor do auxílio emergencial (*corona voucher*) ou adotar outro modelo de distribuição de renda. Já, nos casos de micro e pequenas empresas, buscar-se-ia intensificar políticas públicas voltadas à facilitação de tomada de créditos perante instituições públicas e privadas e redução dos juros.

Nessa linha, o Estado poderia complementar as políticas de transferência de renda, focando em quem perdeu renda, em montante correspondente ao impacto da proposta legislativa. Sabe-se, porém, da dificuldade de se estabelecer consenso da melhor política assistencial ou de distribuição de renda, se focalizada ou universal.

As transferências de renda de caráter universal possibilitam distribuição da riqueza nacional a todos, dinamização da economia, mais segurança econômica aos cidadãos, maior poder de barganha para trabalhadores, uma remuneração a trabalhos hoje não-remunerados (como as tarefas domésticas), dentre outras. Uma discussão abrangente dos potenciais vantagens e desvantagens de transferências universais encontra-se em Van Parijs e Vanderborght (2017)³⁷.

Acredita-se que o contexto criado pela pandemia da COVID-19, com impactos negativos sobre quase todas as pessoas, tenha aberto espaço para

³⁷ Van Parijs, Philippe Van; Vanderborght, Yannick. Basic Income: A Radical Proposal For a Free Society and a Sane Economy. Londres: Harvard University Press, 2017.

a implantação de medidas de transferências universais. A começar pela facilitação da operacionalização e redução dos custos de administração. Assim, acredita-se que a melhor saída para o momento seria se valer da transferência universal, ao invés da focalizada, apresentando como vantagem a liberdade de escolha sobre os gastos de cada família, diante do novo contexto, e a diminuição dos desvios da alocação dos benefícios.