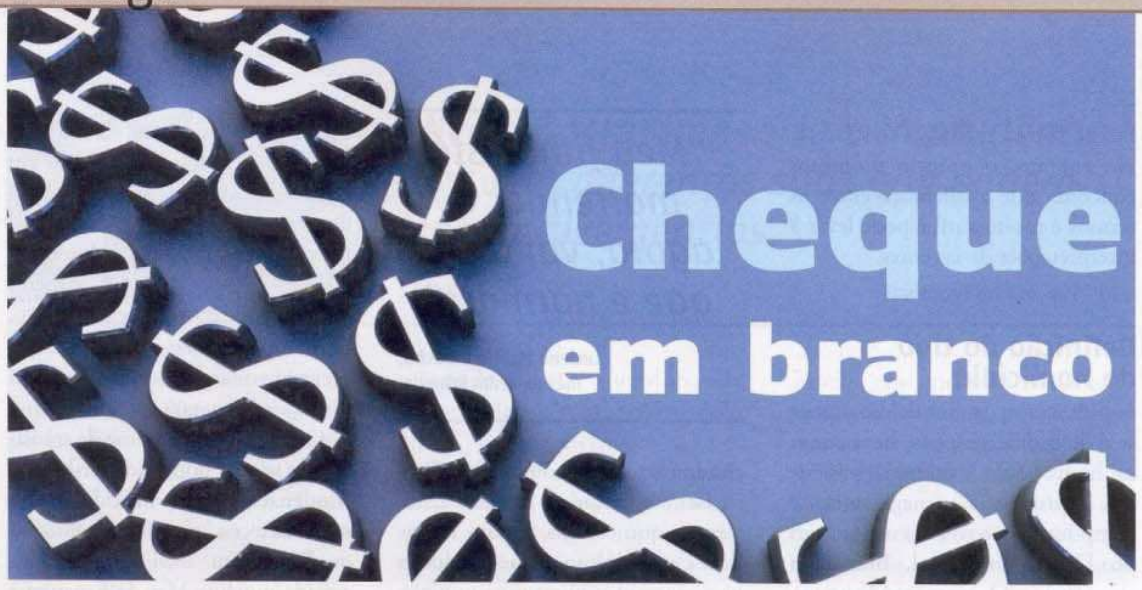
Visão Jurídica, julho de 2008 (nº 27)

Artigo



Cheque em branco

O Governo Federal vem desviando parcelas vultosas de contribuições sociais, as quais, ao contrário dos impostos, devem ter destinação especial.

LEONARDO PIETRO ANTONELLI *

O combate à miséria tem se traduzido, no Brasil, em políticas sociais amparadas no poder constituinte. Com o objetivo de arrecadar subsídios para esse fim, criaram-se fundos federais que visam a erradicação da pobreza. Por pressão dos governos estaduais, em 2000, estendeu-se a prática a estados e municípios. Segundo o texto constitucional, tais recursos visam "viabilizar a todos os brasileiros o acesso em níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social de vida".

Como constituímos um Estado neoliberal, trata-se de afastar a intervenção no campo econômico e, ao mesmo tempo, garantir direitos sociais básicos. O fundamento econômico dos fundos públicos assenta-se no **welfare state**, ou "estado de bem-estar social" (veja o quadro). Neste contexto, as receitas que compõem os fundos, definidas por legislação específica, são tributárias ou não-tributárias. Podem configurar receitas para fundos desde doações até adicionais de alíquotas de tributos. Os fundos públicos estão previstos constitucionalmente no artigo 165, da Constituição, que aborda as finanças públicas, mais precisamente no inciso 1, do parágrafo 5º do referido artigo, na Seção II, que trata do orçamento. A esse respeito, a própria Constituição prevê que os fundos serão sempre criados por lei, quando, no artigo 167, inciso IX, veda expressamente sua instituição sem prévia autorização legislativa como uma confirmação do princípio da unidade de caixa.

DRUs

O constituinte introduziu, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os famosos DRUs, que permitem a desvinculação de parcelas vultosas da arrecadação federal. Trata-se de um "cheque em branco", uma vez que o dinheiro da arrecadação de contribuições *lato sensu*, outrora carimbado – no sentido de destinado – para determinada finalidade, passa a ser disposto livremente. Vejamos a expressiva massa de recursos que o Congresso Nacional vem autorizando ao presidente dispor nessas condições:

- **Até 2011,** 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico ficam desvinculados de órgão, fundo ou despesa (ADCT, art. 76, com redação EC 56/07);

WELFARE STATE – Tipo de organização política e econômica que posiciona o Estado como protetor e defensor da economia. Caberia a ele regulamentar a vida do país, em parceria com sindicatos e empresas privadas. Surgiu na Europa, oriunda da Grande Depressão de 1929.

■**Até 2010,** fica instituído o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza com recursos provenientes de percentuais sobre CPMF (que não existe mais), IPI, desestatização de sociedades de economia mista e empresas públicas, alienação de bens da União etc (ADCT, art 79, com redação EC 42/03).

■**Adicionem-se** a estes os já conhecidos Fundo Social de Emergência (ADCT, art. 71) e Fundo de Estabilização Fiscal (ADCT, art. 71, § 2º).

Significa dizer que o governo Lula, assim como o de seu antecessor, FHC, vem se utilizando desse mecanismo para dispor de vultosa parcela da arrecadação tributária, além da receita proveniente de venda de bens e empresas de controle federal. Hoje se desvinculam mais de 20% da arrecadação tributária. E amanhã? 40%, 80%? Para que serve, então, o Orçamento?

A questão se torna ainda mais grave quando observamos que o Governo Federal vem desviando a receita de contribuições sociais, as quais, ao contrário dos impostos, devem ter destinação especial. Explica-se. Uma das grandes distinções teóricas entre as espécies tributárias reside na destinação da arrecadação. Os impostos, segundo o art. 167 da Constituição, não podem ter suas receitas vinculadas a órgão, fundo ou despesa. Isto porque essa espécie tributária serve para prover as despesas gerais dos entes públicos, como o pagamento da folha de salários, manutenção da máquina administrativa etc.

O oposto ocorre em relação às contribuições, mormente as destinadas à seguridade social (saúde, assistência e previdência). Essas têm alguma destinação especial e, via de regra, só podem ser instituídas pela União.

Mais um questionamento: tanto quanto a proliferação dos fundos, observa-se a multiplicação de contribuições. Por quê? Singela resposta: a Carta Magna elenca taxativamente os impostos que podem ser instituídos (não dá margem a novas criações) e dispõe que a União deve partilhar a sua arrecadação com estados e municípios (aproximadamente 50% da arrecadação do Imposto de Renda federal são repassados). Em relação às contribuições, há algumas vantagens: não precisam ser partilhadas, uma vez que somente a União as pode instituir, e não são taxativamente previstas na Constituição, o que estimula a criatividade do legislador.

Fica fácil, portanto, compreender por que se criam inúmeras contribuições: Sesc, Senac, Senai, Sesi, Sest, Senat, Sebrae, Salário-Educação, Incra, Seguro de Acidentes no Trabalho (SAT), aposentadoria especial, Cofins, PIS, Pasep, autônomos, além de avulsos como Contribuição Social Sobre o Lucro, Contribuição Provisória Sobre a Movimentação Financeira (CPMF), Cide Fust/ Funttel/ Royalties/ Combustíveis. O exemplo emblemático dessa voracidade fiscal é o Cofins, que na sua instituição original era de 0,5% do faturamento das empresas, virou 1%, aumentou para 1,2%, depois para 2%, chegou a 3% e, agora, majorado para 7,6%, incide sobre a "*totalidade das receitas da pessoa jurídica independentemente da classificação contábil*".

Sanha fiscal

O resultado econômico dessa sanha fiscal é impressionante. A contribuição para o financiamento da seguridade social, sob a alcunha de Cofins, gera mais receita em favor da União que o maior imposto em termos de arrecadação nacional que é incidente sobre a renda (IR). O que essencialmente interessa é que tanto os impostos, que expressamente não podem ser vinculados aos fundos, quanto, principalmente, as contribuições, que têm destinação específica, podem ser manobrados e utilizados livremente pelo governo federal.

É importante registrar que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem referendando a tese governista. No *leading case* foi decidido que a má utilização ou o desvio de receita tributária vinculada não implica inconstitucionalidade, devendo o contribuinte permanecer a recolher o tributo e cabendo, nesta hipótese, responsabilizar o administrador público. Trocando em miúdos, chancela-se a ilegalidade eficaz, mantendo-se a arrecadação. Até quando?

Foi nesse contexto bilionário que os estados vislumbraram uma oportunidade. Ora, se a União pode desvincular parte da receita para combater desigualdades sociais, por que não estender o privilégio aos demais entes federativos, por meio de aumento das alíquotas do ICMS? Assim, tão logo extinto o prazo de validade do fundo federal, os governadores pressionaram e foi aprovada uma nova emenda estendendo a eles o "cheque em branco". ■

* *Titular do escritório Antonelli & Associados Advogados, professor da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro e da UERJ.*