

Gandra defende outro

6 JUL 1987

projeto de Constituinte

ESTADO DE SÃO PAULO

Em palestra dada aos associados do Sindicato da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e ferroviários no Estado de São Paulo (imefe), o jurista Ives Gandra da Silva Martins conclamou ontem os empresários a reforçar o lobby da iniciativa privada na Constituinte, para errubar, na íntegra, o projeto já aprovado, de Constituição e colocar no texto no plenário que resguarda os interesses do capital privado nacional e estrangeiro.

um grande emenda ao texto constitucional". Para derrubar o atual projeto, Gandra sugeriu aos empresários: "Precisamos de 281 deputados e um grupo de cinco ou seis juristas especializados para a redação de um novo projeto. Os deputados, arrematados entre aqueles que o empresariado ajudou a eleger, introduziriam o novo texto no plenário e o aprovariam". A receita fornecida por Gandra, reconheceram os empresários, é semelhante a um plano em estudo na Fiesp.

eignal", disse Arruda Sampaio. O desinteresse dos parlamentares ficou evidenciado ontem, quando das oito inscrições possíveis para pronunciamentos da tribuna, apenas dois oradores se apresentaram. O único a falar sobre assunto específico da sessão, o deputado Antonio Câmara (PMDB) defendeu o fortalecimento da empresa privada nacional no setor de mineração, advertindo para os riscos de um tratamento igual para empresas nacionais e estrangeiras poder determinar o esmagamento da internacionalização absoluta do setor a curto prazo.

"Esta é uma Constituição de um pequeno grupo de esquerda que assume o controle das 24 subcomissões", advertiu Gandra, acrescentando que esse grupo conta com o apoio de Ulysses Guimarães e Mário Covas, "ambos com grandes preconceitos contra a iniciativa privada". Ainda segundo o jurista, "os 24 homens Ulysses e Covas (os relatores das subcomissões) fazem o que bem entendem na Constituinte e não são representativos de ninguém". E alertou que "se não se fizer um trabalho sério agora, eles (a esquerda) estão orquestrados e muito bem assessorados para fazer este projeto, com poucas alterações, se transformar na nova Constituição".

PROTESTOS

O primeiro dia da nova fase de trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, quando o projeto constitucional deveria começar a ser discutido em plenário, foi marcado por protestos contra a elaboração da ordem do dia sem a participação das lideranças. A quebra do Regimento Interno nessa questão foi levantada por Plínio Arruda Sampaio (PT-SP), que advertiu para o risco de um plenário permanentemente vazio, caso não seja elaborado um calendário dos temas a serem focalizados.

Ainda no aspecto econômico, o PMDB anunciou ontem que um grupo informal de economistas do partido vai apresentar um substitutivo ao projeto de decisão do deputado Paulo Ramos (PMDB-RJ) aprovado na Comissão de Sistematização e que proíba a conversão da dívida externa brasileira em aplicações de capital de risco. Esse substitutivo, segundo seu idealizador, deputado Maurício Ferreira Lima, irá estabelecer critérios que possam nortear a conversão da dívida, "um instrumento privilegiado na renegociação de nossas contas externas". O projeto de Ramos, como está, se torna "altamente danoso à economia nacional", diz Ferreira Lima.

Se isso acontecer, Gandra só vê dois caminhos para o futuro do País: ou um processo de cubanização ou

"Não é possível que alguém passe horas a fio sem saber se o assunto seguinte será a criação do Estado de Tocantins ou o aborto, a reforma agrária ou o conceito de empresa na-

Contribuições sociais e tributos

JOSÉ SERRA

A Comissão de Sistematização da Constituinte incorporou ao Projeto de Constituição um dispositivo visando a criação de inúmeras contribuições sociais, cujo produto arrecadado deverá compor um Fundo Nacional de Seguridade Social, destinado a atender despesas em saúde, assistência social, seguridade e previdência social, além de fixar certas hipóteses de incidência sobre as quais incidiriam as contribuições sociais, prevê ainda possibilidade de outras caso haja necessidade de recursos adicionais.

vinculação dos recursos arrecadados a determinadas finalidades sociais, enquanto as contribuições tributárias, além de sua incorporação ao patrimônio do Estado, são definidas em função das hipóteses de fato sobre as quais podem ser instituídas.

Isto porque, ao autorizar a criação de contribuições sociais, declara que o produto de sua arrecadação será destinado ao fundo de Seguridade Social, para aplicação em saúde, assistência social, seguro-desemprego e previdência social.

É importante lembrar que atualmente, no Brasil, são contempladas, institucionalmente, três espécies de contribuições: a) as tributáveis, as sociais, inclusive de interesse das categorias profissionais; e c) as intervenções no domínio econômico.

As contribuições para intervenção no domínio econômico, como estão previstas no atual texto constitucional, representariam, na verdade, preços, no caso de desempenho pelo Estado de atividades próprias da iniciativa privada, ou taxas, no caso de se destinarem a custear serviços ou encargos decorrentes da intervenção, legalmente estabelecida.

Assim, no concernente à saúde e à assistência social, trata-se não mais de apropriar recursos para determinados grupos sociais, mas de liberar sua aplicação para qualquer membro da comunidade. Os recursos passam a constituir receita do Estado para garantir despesas públicas. Nesse contexto, desaparece a linha divisória entre os tributos e as contribuições sociais, com sérias implicações no que tange à garantia dos cidadãos e à distribuição de fontes impositivas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

As contribuições tributárias, sendo a Constituição vigente, consistem em impostos, taxas e contribuições de melhoria.

O anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, da qual fui relator, cuidou dos traços fundamentais das contribuições tributárias, ressaltando sua finalidade de prover a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios de receitas e definindo o campo da incidência dessas contribuições. Ao mesmo tempo em que se garantiu às entidades constitucionais, dentro de um contexto complementar e harmônico, recursos para o exercício autônomo das funções que justificam a existência de cada uma, assegurou-se aos contribuintes proteção jurídica-constitucional contra possíveis excessos e arbitrariedades do Estado.

Realmente, saúde pública e assistência social são em importante medida de responsabilidade do Estado; devem ser atendidas, consequentemente, com recursos tributários. Nenhuma relação ou vínculo guardam com as contribuições sociais, que consubstanciam contribuições determinadas em lei para beneficiar certos grupos nela nomeados. Somente se justifica caracterizar a contribuição como social quando a grupo beneficiário, e não o Estado, é legítimo proprietário dos recursos captados. E o caso da participação do empregado nos lucros da empresa, da contribuição previdenciária destinada a garantir a saúde e a aposentadoria do trabalhador, dos recursos mobilizados para atender despesas com educação dos trabalhadores e dos seus filhos.

São contribuições sociais o salário-família, a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), a contribuição para o Fundo Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), as contribuições do empregador e do empregado para a Previdência Social, o salário-maternidade, o salário-educação, e finalmente as contribuições sindical e profissional.

Relativamente às contribuições sociais, o anteprojeto de minha comissão aceitou, como fonte normativa para sua instituição, as disposições pertinentes da Constituição, ou seja, aquelas que lhes sejam específicas, constantes do capítulo da Ordem Social, mas submeteu-as aos princípios da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade. Assim, ao mesmo tempo que reconheceu não terem tais contribuições natureza tributária, procurou proporcionar, em relação à sua cobrança e ao cidadão, determinadas garantias inerentes aos tributos.

Na verdade, para conciliar as sugestões pertinentes à matéria, contidas nos substitutivos do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e da Comissão da Ordem Social, existem três caminhos: (i) manter, em sua pureza, a contribuição social, excluindo a aplicação dos recursos desta decorrentes às hipóteses genéricas de assistência social e saúde pública, que seriam custeados com recursos provenientes dos impostos; (ii) incluir as contribuições sociais como uma quarta categoria, vinculada a determinados fins, eliminando definitivamente a sua apropriação individualizada por grupos de trabalhadores e sua potencial administração pelos mesmos; (iii) suprimir as contribuições sociais, vinculando parcela dos tributos existentes para o Fundo de Seguridade Social. Essas três possibilidades têm vantagens e desvantagens diferentes, políticas, econômicas, jurídicas e técnicas, mas certamente são melhores que a quarta alternativa, consubstanciada na coexistência de conceitos tão contraditórios no projeto da Comissão de Sistematização.

No sistema em vigor, o produto de arrecadação das contribuições tributárias constitui receita do Estado (União, estado-membro e município) ou, pelo menos, a ele pertence. O resultado financeiro da contribuição social é destinado ao trabalhador, ou à sua família, por exemplo, sob as formas de: a) criação de patrimônio em seu benefício; b) instituição de um fundo com possibilidade de levantamento dos recursos, em caso de sua dispensa do trabalho; c) fundo para atender ao custo, segundo cálculos atuariais, de aposentadoria ou de gastos com a saúde; e d) meio destinado a assegurar sua educação e a de seus dependentes.

Mais não seria preciso, pois a destinação do produto das contribuições sociais, em atenção a seu fundamento constitucional, é capaz de proteger o cidadão e evitar atritos entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Com efeito, ao autorizar sua instituição, o dispositivo constitucional indicaria o ente público competente para sua regulação, sua razão de ser e, por consequência, o grupo social beneficiário dos recursos.

(2) O Finsocial é uma contribuição social atípica, que foge à conceituação que indicamos nesse artigo. Por isso mesmo, sua criação foi considerada inconstitucional por muitos especialistas, que o consideram um simples imposto.

Assim, nas contribuições tributárias, os recursos correspondentes pertencem ao Estado; nas contribuições sociais, aos grupos para os quais estão destinados. As contribuições sociais têm sua natureza jurídica definida exclusivamente pela

O anteprojeto apresentado pela Comissão da Ordem Social, não obstante os melhores propósitos que orientaram sua elaboração, dos quais compartilho, bem como sua forte preocupação em definir novas e precisas fontes de recursos, colocou em risco a racionalidade do sistema tributário brasileiro e a respectiva partilha de competências.

Notas

(1) As contribuições previstas para o Fundo de Seguridade Social são as seguintes: contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha salarial, faturamento e lucro; contribuições dos trabalhadores; contribuições sobre a renda de atividade agrícola; contribuições sobre o patrimônio líquido da pessoa física; contribuições sobre a exploração de concursos de prognósticos e um adicional sobre os prêmios dos seguros privados. É fácil constatar que pelo menos duas dessas contribuições são impostas já existentes e confirmadas no anteprojeto sobre tributação: as contribuições sobre a renda agrícola — na verdade, se se transformar a cédula G do atual imposto de renda em contribuição social — e o adicional sobre os prêmios de seguro, que é, na verdade, adicional ao IOP.

O projeto estabelece ainda que todas as contribuições sobre a folha de salários deverão ser destinadas ao Fundo de Seguridade, que, portanto, absorveria o salário-educação e os recursos que hoje são captados pelo Sesi-Sese-Senac. Há dúvidas sobre se o imposto de Renda na fonte sobre salários não passaria também para o Fundo de Seguridade. Em todo caso, as mudanças propostas levariam a um aumento de aproximadamente 70% dos recursos de que hoje dispõem as funções que a Seguridade Social pretende abarcar, elevando seu orçamento a um montante equivalente ao da União. Quero chamar a atenção para o

fato de que o grosso das contribuições do fundo, como aliás são as da Previdência Social e do FGTS, seriam semelhantes a impostos indiretos, sendo transferidos aos preços, onerando os consumidores e tendo impacto social claramente regressivo.

José Serra é economista e deputado federal do PMDB de São Paulo.