

# Imunidade sem sentido

**JOSÉ SERRA**

Após a "terça-feira grande", a Constituinte entrou numa espécie de recesso, devido a três fatores. Primeiro, como é natural, criou-se um certo desânimo entre os defensores do parlamentarismo, que, em média, tendem a ser os deputados e senadores mais atuantes. Segundo, a emenda presidencialista aprovada é precária (por exemplo, o esdrúxulo dispositivo que permite ao Congresso destituir ministros isoladamente) e foi apotada por muitos que não a conheciam direito, aparecendo agora a tendência a revisá-la — tarefa difícil face à inexistência de emendas adequadas e aos constrangimentos das regras regimentais. Terceiro, o inusitado quórum da terça-feira só foi possível pela vinda ao Congresso de 50 a cem parlamentares que, além de próximos ao governo, pouco comparecem ao plenário; o esforço feito certamente lhes induzirá a um descanso mais prolongado do que o habitual, pois ninguém (eles) é de ferro.

Mas o trabalho deve continuar e o ímpeto inicial ser retomado. Até agora foi aprovado menos de um terço da nova Carta, restando títulos e capítulos fundamentais, como por exemplo na área de tributos e de orçamento.

A propósito deste tema, permito-me comentar as emendas ao atual projeto que propõe a concessão de imunidade tributária para as entidades de previdência privada ou "fechada", como às vezes se diz. Na condição de relator da Comissão de Tributos, Orçamento e Finanças, opus-me a elas, posição semelhante, aliás, à do presidente da Comissão, deputado Francisco Dornelles. Neste artigo explicarei as razões dessa posição.

É preciso ter claro, inicialmente, que a imunidade a impostos na Constituição brasileira representa uma poderosa limitação ao poder de tributar. Isso quer dizer que, quando a União, os estados e os municípios recebem da Constituição o poder de tributar, já o recebem limitado, não podendo exigir impostos em relação a determinadas pessoas, fatos ou atividades.

A concessão de imunidade impositiva se deve sempre à necessidade de preservar um princípio fundamental da Constituição. Assim, o dispositivo que assegura imunidade da União, dos estados e dos municípios, tem em vista resguardar a autonomia política dessas entidades, suscetível de ser ameaçada se uma pudesse exigir impostos das outras; a imunidade dos templos de qualquer

culto, em atenção ao princípio da liberdade-religiosa; a imunidade dos livros e jornais, consequência da liberdade de pensamento e de expressão etc.

No caso das atividades de previdência fechada alega-se que fariam jus à imunidade em virtude de que seriam instituições de assistência social. Mas não é o caso.

A entidade de previdência fechada constitui uma organização que recebe de seus associados, periodicamente, uma prestação, objetivando assegurar, no futuro, a esses mesmos associados, complementação de aposentadoria. Essas pessoas, por considerarem insuficiente a aposentadoria que lhe é assegurada pelo sistema geral de previdência, mobilizam recursos para, no futuro, ampliar-seus rendimentos.

Convém lembrar, ainda, que no caso das entidades ligadas a empresas estatais (também incluídas dentro do sistema de previdência privada), a contribuição da empresa por empregado tende a ser elevada, ultrapassando folgadoamente a contribuição complementar do futuro beneficiário. No fundo, são recursos públicos canalizados à complementação de aposentadorias.

Os recursos mobilizados por tais entidades são investidos em diversas atividades e aplicações, resultando daí a obtenção de lucros, que as entidades de previdência privada fechada argumentam dever estar imunes a impostos, por se tratar de benefícios destinados à assistência social.

É certo que as instituições de assistência social têm sido, na tradição jurídico-constitucional brasileira, protegidas por imunidade a impostos. Isto porque essas instituições, ao prestar assistência social, exercem atividades que seriam próprias do Estado e, como tal, ficam imunes a impostos. Constitui assistência social a mobilização por um grupo de pessoas de recursos financeiros e humanos, com a finalidade de prestar auxílio e apoio a terceiros, pessoas carentes e desamparadas. É o caso dos menores abandonados, os idosos sem fontes de recursos e os doentes pobres desassistidos.

Ora, as entidades de previdência privada não se inserem nessa realidade. Os recursos mobilizados pelo grupo de associados têm por finalidade beneficiar o próprio grupo, e não terceiros. Esse grupo não é carente nem desamparado, quando confrontado com a situação do conjunto da população brasileira. Basta lembrar, por exemplo, que 71,5% dos aposentados do INPS recebem menos de 1,5 salário mínimo mensal,

proporção que se eleva a 94% quando o limite é de cinco salários mínimos. Em geral, os que têm acesso à previdência privada são pessoas que desejam assegurar o seu próprio futuro com recursos que lhes proporcionem um nível de vida mais confortável, no que se refere à moradia, lazer etc. No caso, seria equívocado confundir contribuintes e beneficiários, que, insisto, não são nem carentes nem desamparados.

No passado, a União concedia às entidades de previdência privada isenção de impostos (que não é o mesmo que imunidade constitucional), isto é, a União voluntariamente renunciava à cobrança desses tributos em relação às referidas entidades.

Entretanto, com o passar do tempo se reconheceu, com acerto, não haver motivação suficiente para um tratamento jurídico excepcional.

Além das questões relativas à equidade social, foram identificados outros problemas. Constatou-se, por exemplo, que tais entidades, mediante sua interferência remunerada, tendiam a criar condições à evasão tributária. Assim, títulos tributados na fonte ou no resgate eram transferidos, no momento da imposição, às entidades de previdência privada fechada pelos contribuintes, contra o pagamento de uma verdadeira comissão. Em seguida, eram devolvidos aos contribuintes, que assim conseguiam fugir à tributação. Muitas entidades de previdência privada usavam, pois, a sua condição de pessoas isentas para, mediante vantagem financeira, possibilitar que os contribuintes fugissem à sua obrigação fiscal. Esse mecanismo implicou elevado prejuízo fiscal para a União, exatamente no campo dos rendimentos e ganhos de capital.

Diante do exposto, é óbvio que nenhum princípio fundamental da Constituição pode justificar a outorga de imunidade às entidades de previdência privada. Se é inadequada a concessão de simples isenção, com mais razão é totalmente inoportuno criar, em relação às referidas entidades, um limite constitucional ao poder de tributar da União, dos estados e dos municípios. Caso contrário estar-se-ia atentando contra princípios de equidade na alocação das despesas públicas — o imposto não cobrado, como o subsídio, é um "gasto tributário" — e, mais ainda, pavimentando o caminho para um veículo de tentadora evasão fiscal.

José Serra é deputado constituinte pelo PMDB de São Paulo.

JNC P.4

31 MAR 1988

ESTADO DE SAO PAULO