

Ives Gandra da Silva Martins

SEGURIDADE E FINSOCIAL

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,

*Professor Titular de Direito Constitucional da
Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie e
Presidente do Conselho de Estudos Jurídicos da
Federação do Comércio do Estado de S.Paulo.*

Sob o título acima, o eminente deputado José Serra publicou artigo na Folha de São Paulo no dia 15 de setembro de 1992, contestando alguns argumentos de publicação minha, pelo mesmo jornal, a respeito dos desvios de verba do Finsocial.

Seus argumentos são, de rigor, os seguintes: a) sendo a Seguridade Social um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à Previdência e Assistência Social, nele se incluiria até mesmo a inspeção de alimentos e saneamento básico, com o que não haveria no orçamento securitário dotações destinadas a despesas estranhas, desenhando-se, pois, o Finsocial com o perfil de contribuição e não de imposto; b) seria irrelevante fosse a Receita Federal órgão arrecadador da referida contribuição, pois destinada à Seguridade.

Acompanho a merecida trajetória política e científica do destacado parlamentar, sendo dele confrade na Academia Internacional de Direito e Economia. Trata-se de uma das maiores expressões do Congresso Nacional. Não creio, todavia, que tenha, neste particular, razão.

Ives Gandra da Silva Martins

A Constituição, realmente, no título da Ordem Social, fez menção às três facetas da Seguridade Social por José Serra mencionadas, declarando, todavia, em seu artigo 195 que:

"Art. 195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II - dos trabalhadores;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos" (grifos meus).

Como se percebe, cuidou o constituinte de dois tipos de financiamento da Seguridade, um através da receita direta da sociedade (as contribuições sociais) e outro através de outros recursos dos Poderes Públicos (financiamento indireto), não sendo à evidência, estes recursos oriundos das contribuições sociais.

Ocorre, todavia, que o financiamento direto transforma-se em financiamento indireto, na medida em que, entrando os recursos para o Tesouro Nacional este não os repassa, nem de imediato, nem inteiramente, muitas vezes deles se utilizando para gerar o financiamento indireto, que não poderia sair das contribuições sociais.

Em excelente artigo publicado pelo "Estado de São Paulo", Yoshiaki Nakano, com dados oficiais, demonstra que o financiamento direto transforma-se em financiamento indireto não poucas vezes, com autêntico desvio de verbas, que deveriam entrar e ser administradas pela Seguridade, nos termos dos artigos 165 § 5º inciso III, 194 inciso VII e 195 § 2º da Constituição Federal. De resto, foi o que procurei mostrar, no artigo criticado, com informações, a meu pedido, levantadas junto ao governo por economistas da Febraban.

Ives Gandra da Silva Martins

Por esta razão, a ex-Ministra Zélia Cardoso de Mello, em seu depoimento na Câmara dos Deputados sobre o Finsocial, declarou:

"O que o Orçamento diz que o Ministério deveria fazer? Deveria repassar 16,3% dos recursos de custeio da Previdência Social, o que daria 604 bilhões de cruzeiros arrecadados confirmadamente nos meses de janeiro, fevereiro, março e, por estimativa, abril. O governo deveria repassar à Previdência Social 204 bilhões de cruzeiros. O que repassou? Noventa e cinco bilhões de cruzeiros, de "Restos a Pagar", e apenas 25 bilhões de cruzeiros de tudo o que foi arrecadado em janeiro, fevereiro e março. Pena que está terminando. Vêm aí os benefícios, e este governo, cujo forte não é cuidar da poupança, acaba agora tendo dificuldades com a poupança da Previdência Social, porque ela cai muito" (grifos meus).

E foi este o motivo que levou o deputado Antonio Brito, no "requerimento 007" de 1991 da Casa Legislativa mencionada, a solicitar informações precisas ao Ministério da Economia sobre os valores arrecadados e repassados, tendo, segundo suas declarações à imprensa, ficado surpreso pelo nível dos desvios da Receita.

O fato é tanto mais grave, na medida em que podendo a União compensar, por força do artigo 160 § único da Constituição Federal, seus créditos contra os débitos dos Estados e Municípios à Previdência Social, em vez da compensação preferiu avaliar fantástico calote, rolando tais dívidas por 20 anos, com o que o financiamento indireto passou a ser ainda mais afetado, recorrendo a União ao artifício, a meu ver inconstitucional, do artigo 17 da lei 8212/91 que permite, contra a lei suprema, transformar o financiamento direto em indireto para atender suas insuficiências de caixa.

Ives Gandra da Silva Martins

Em face desses fatos é que, nada obstante o respeito que tenho por José Serra, entendo que o Finsocial é imposto, que a arrecadação pela Receita Federal, sobre violar os artigos 165 § 5º inciso III, 194 inciso VII e 195 § 2º da Constituição Federal, desnatura o princípio constitucional, servindo para manipulações como aquela do artigo 17 da inconstitucional lei 8212 e aquela da "rolagem da dívida".

Alerto, todavia, que o S.T.F. deverá julgar, nos próximos dias o "antigo Finsocial" que o eminente deputado em seu artigo também considera, pelo menos em dois pontos, inconstitucional. Reconheço, por outro lado, como ele, que, mesmo que constitucional fosse --que não é--, trata-se de um tributo retrógrado, que retira competitividade internacional aos produtos e serviços brasileiros, com ele também concordando que, se por ventura o S.T.F. der ganho de causa à União, no que não acredito, quanto à pretérita exigência, haverá necessidade de o Legislativo encontrar uma forma de saldar o passado para que não haja o colapso do setor empresarial, que não o recolheu nos últimos anos, por força da pacífica jurisprudência dos juízes e tribunais regionais.

O certo é que a matéria merece reflexão. Que as necessidades da Seguridade, todavia, não sejam supridas à custa da violação do Direito, pois, nos momentos de crise, a segurança jurídica é o único valor ainda capaz de preservar as instituições.

IGSM/mos
mao/aSegFins

