

O governo não diz para onde vai o dinheiro que arrecada

Para onde vai o imposto que pagamos? Encontrei a pergunta como um “interessante” link na página de abertura do site da Secretaria da Receita Federal (1).

Ao ser acionado, o link conduz o internauta para um texto elaborado pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom/Presidência da República) (2). A referida nota, já no primeiro parágrafo, afirma ser “dever do Estado informar para onde vão os recursos recolhidos” (do pagamento de impostos).

São apontadas várias destinações para as receitas tributárias. Entre outras, encontramos: (a) saúde; (b) educação; (c) programas de transferência de renda e de estímulo à cidadania, como o Fome Zero e o Bolsa Família; (d) programas de geração de empregos e inclusão social, como o plano de reforma agrária, crédito rural para a expansão da agricultura familiar, plano de construção de habitação popular, saneamento e reurbanização de áreas degradadas nas cidades; (e) construção e recuperação de estradas; (f) investimentos em infra-estrutura; (g) construção de portos e aeroportos; (h) incentivos para a produção agrícola e industrial; (i) segurança pública; (j) estímulo à pesquisa científica, ao desenvolvimento de ciência e tecnologia, à cultura, ao esporte e à defesa do meio ambiente.

Finaliza o texto a seguinte afirmação: **“O imposto que você recolhe volta para todos os brasileiros em forma de benefícios”**.

O registro mencionado, presente em posição de destaque no site da Secretaria da Receita Federal, não apresenta um número sequer relacionado com o volume de recursos arrecadados ou mesmo com o nível de gastos com os programas públicos citados. Ademais, omite certos gastos públicos facilmente qualificáveis como estratosféricos.

Recentemente, em função de estudos realizados no âmbito do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, procurei resposta exatamente para a mesma pergunta. As informações obtidas em fontes oficiais apontam para uma realidade significativamente diversa daquela pintada pelo governo do “Brasil, Um País para Todos”.

Com efeito, o quadro da despesa por órgão federal em 2003 aponta para os seguintes números, em ordem decrescente (3):

- (a) Encargos Financeiros da União: R\$ 149,2 bilhões;
- (b) Ministério da Previdência Social: R\$ 116,2 bilhões;
- (c) Transferências Constitucionais: R\$ 47,4 bilhões;
- (d) Ministério da Saúde: R\$ 30,2 bilhões;

(e) Ministério da Defesa: R\$ 25,8 bilhões;

(f) Ministério da Educação: R\$ 18,1 bilhões.

Percebe-se, com clareza, que o principal componente do gasto público da União está representado pelos encargos financeiros. Da execução orçamentária total no ano de 2003, os encargos financeiros da União atingiram 29,73% (vinte e nove vírgula setenta e três por cento), excluído o refinanciamento da dívida pública mobiliária federal.

Sublinhe-se que as despesas com encargos financeiros foram 8,23 (oito vírgula vinte e três) vezes superiores aos gastos do Ministério da Educação e 4,93 (quatro vírgula noventa e três) vezes superiores aos gastos do Ministério da Saúde. Significaram, ainda, 128,37% (cento e vinte e oito vírgula trinta e sete por cento) das despesas totais do Ministério da Previdência Social.

Arrolo, ainda, um exemplo “doméstico” e perverso, relacionado com as peripécias orçamentárias e financeiras praticadas pelo Governo Federal com os recursos arrecadados.

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) juntamente com os créditos públicos federais não pagos arrecada o chamado encargo legal. Esta exação, criada pelo Decreto-Lei no 1.025, de 1969, correspondente a um acréscimo de 10% (dez por cento) sobre o valor consolidado do débito, quando da inscrição deste último na Dívida Ativa da União, e de 20% (vinte por cento), por ocasião do ajuizamento da execução fiscal pertinente.

Por força de determinações legais expressas, representadas pelo art. 3o da Lei no 7.711, de 1988 e pelo art. 8o, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, os valores arrecadados a título de encargo legal somente podem ser utilizados para: (a) custeio e investimento na PGFN e (b) remuneração dos Procuradores da Fazenda Nacional.

Percebe-se que a atividade de cobrança da Dívida Ativa da União, assim como o funcionamento das demais atividades do órgão, notadamente a defesa judicial da União em matéria fiscal, ao menos em tese, poderia ser financiada pelos valores do encargo legal.

Identifica-se, entretanto, uma profunda anomalia na dinâmica de financiamento da PGFN, tal como desenhada pelo legislador.

Com efeito, uma série de nefastas, equivocadas e ilegais restrições de natureza orçamentária e financeira subtraem os recursos necessários para o desenvolvimento escorreito das ações deste importantíssimo segmento da Administração Tributária (4).

Não resta nenhuma dúvida, a opção política deliberada, pensada e aplicada de forma cirúrgica é de fazer caixa, engordando o superávit primário, com os recursos legalmente destinados para melhor aparelhar a recuperação de créditos públicos não pagos.

Nesta linha, não se busca a melhoria das condições de trabalho e, por via de consequência, dos níveis de arrecadação. Tudo repercutindo no aumento de receitas e num melhor desempenho fiscal. Este último

caminho apresenta, sob a ótica dos “donos do poder”, o inconveniente da cobrança, do incômodo mais freqüente e efetivo, dos financiadores de campanhas políticas e partícipes ou beneficiários da privatização do Estado brasileiro, integrantes do intocável e indefectível “mercado”, substituto contemporâneo da arena política como local privilegiado das decisões mais significativas para os rumos da sociedade.

Observa-se que os recursos financeiros a serem utilizados no processo de soerguimento e fortalecimento institucional da PGFN estão disponíveis, conforme os ditames constitucionais e legais em vigor.

Entretanto, para surpresa geral, o caminho a ser trilhado pela PGFN encontra-se bloqueado por uma série de equivocadas e ilícitas decisões político-administrativas. O rompimento destas barreiras pode não ser de interesse dos governos constituídos, mas certamente interessa a maioria dos setores da sociedade brasileira o funcionamento adequado dos instrumentos de recuperação de créditos não pagos, vale dizer, de realização de justiça fiscal. Afinal, somente o Procurador da Fazenda Pública, manejando de forma eficiente o processo de execução fiscal, consegue igualar o devedor ao contribuinte.

Feitos estes “acréscimos”, já é razoavelmente possível responder “para onde vai o imposto que pagamos”.

Notas de rodapé

(1) <http://www.receita.fazenda.gov.br>

(2) “O pagamento de impostos é um dever do cidadão. Mas também é um dever do Estado informar para onde vão os recursos recolhidos. Eles são fundamentais para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social do País.

Uma parte do dinheiro que você paga em impostos é aplicada diretamente pelo governo federal. Outra parte considerável retorna para seu Estado e para seu município e é aplicada diretamente pelos governos estaduais e municipais.

Recursos importantes são destinados à Saúde e à Educação, a programas de transferência de renda e de estímulo à cidadania, como o Fome Zero e o Bolsa Família.

Outra parte dos recursos obtidos com impostos vai para programas de geração de empregos e inclusão social, como o plano de reforma agrária, o de crédito rural para a expansão da agricultura familiar, o plano de construção de habitação popular, de saneamento e reurbanização de áreas degradadas nas cidades.

Mas o dinheiro dos impostos também é destinado a construção e recuperação de estradas, investimentos em infra-estrutura, construção de portos, aeroportos, incentivos para a produção agrícola e industrial, segurança pública, estímulo à pesquisa científica, ao desenvolvimento de ciência e tecnologia, à cultura, ao esporte e à defesa do meio ambiente.

Veja na tabela abaixo alguns dos benefícios produzidos pela aplicação de políticas de cidadania e inclusão social em 2004:

Escola pública: 55 milhões de estudantes matriculados na rede pública, desde a creche até a o ensino médio.

Merenda escolar: 37,8 milhões de alunos atendidos nos dias letivos.

Livro didático: 93 milhões de livros para mais de 30 milhões de alunos da rede pública de ensino fundamental e 2,7 milhões de livros para 1,3 milhão de alunos da 1a série do ensino médio público do Norte e Nordeste.

Alfabetização de adultos: 1,8 milhão de pessoas foram alfabetizadas.

Programa Saúde da Família: 99,61 milhões de pessoas atendidas por 195.659 agentes comunitários de saúde e 70,34 milhões de pessoas atendidas por 21.609 equipes médicas.

Bolsa Família: 6,5 milhões de famílias atendidas em 5.533 municípios.

Fome Zero: O Programa de Segurança Alimentar e Nutricional repassou recursos para a instalação de 19 bancos de alimentos que irão atender um mil entidades beneficentes. O Programa transferiu verba aos estados e municípios para a construção de 27 restaurantes populares para atender 10 milhões de pessoas por ano. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) investiu R\$ 169 milhões na compra de 222 mil toneladas junto a 68,3 mil agricultores. Além disso, o governo compra diariamente 620 mil litros de leite de pequenos produtores rurais.

PRONAF: Investimento recorde na agricultura familiar: R\$ 7 bilhões de reais para a safra 2004/2005, que vai beneficiar 1,8 milhão de famílias de pequenos agricultores.

Para saber um pouco mais sobre como o governo aplica os recursos arrecadados, acesse a Revista Brasil.

O imposto que você recolhe volta para todos os brasileiros em forma de benefícios”.

(3) Dados disponíveis em:

(4) Objetivando combater a principal anomalia orçamentária relacionada com a PGFN (o contingenciamento dos recursos arrecadados pelo encargo legal), o Senador Geraldo Mesquita Júnior, também Procurador da Fazenda Nacional, apresentou a seguinte emenda ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004:

“§2o. A reserva de contingência para aplicação do produto dos recolhimentos do encargo de que trata o art. 1o. do Decreto-Lei n. 1.025, de 21 de outubro de 1969, na forma estabelecida pelo art. 3o. da Lei n. 7.711, de 22 de dezembro de 1988, não poderá ser superior a 20% (vinte por cento) do valor da previsão

de arrecadação do referido encargo.”

A proposição legislativa foi aprovada no âmbito do Congresso Nacional e, logo depois, vetada pelo Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva a partir das seguintes razões:

“O dispositivo não se coaduna com o art. 6o. da Lei n. 7.711, de 1988, que dispõe que o Poder Executivo estabelecerá por decreto as normas, planos, critérios, condições e limites para a aplicação do fundo de que trata o art. 3o. dessa mesma Lei.

Além disso, a questão da constituição de reserva à conta de recursos próprios e vinculados, inclusive quanto ao seu valor, deverá ser decidida no contexto da elaboração da lei orçamentária anual, especialmente em função do montante das receitas estimadas e da necessidade de alocação de recursos para que o órgão ou entidade possa realizar as despesas indispensáveis ao alcance de seus objetivos.

Dessa forma, o estabelecimento a priori desse percentual contraria o interesse público, motivo pelo qual se sugere oposição de veto ao §2o. do art. 12 do projeto de lei.”

As Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, por intermédio da Nota Técnica Conjunta n. 6, de 2003, fizeram as seguintes considerações sobre o veto ao dispositivo antes citado:

“Discorda-se frontalmente das razões do veto alegadas pelo Executivo. Não há conflito entre o estabelecido no §2o. e a Lei n. 7.711/88. O texto do dispositivo vetado consubstancia a preocupação do Congresso Nacional no sentido de ter papel ativo na decisão a respeito de quais dotações serão “congeladas” como reserva de contingência (GND 9), com o objetivo de se obter o superávit primário previsto, sendo incontestável que a LDO é o instrumento legal adequado para essa finalidade.

O dispositivo não regulamenta o fundo, mas sim, a apropriação, no processo orçamentário, dos recursos a ele vinculados, atributo constitucional das LDO.

O texto vetado buscava assegurar à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) parte dos recursos a ela vinculados por lei, tão necessários à consecução de suas atividades de recuperação dos créditos dos devedores, promovendo justiça em relação aos contribuintes cumpridores de suas obrigações pecuniárias para com o Poder Público. Ao opor veto a esse dispositivo, o Poder Executivo retira do Congresso Nacional a prerrogativa de participar das decisões sobre a alocação dos recursos públicos e da definição de prioridades de gastos.”

Convém destacar que o Senador Geraldo Mesquita Júnior voltou a apresentar, desta vez para incorporação na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005, a emenda antes transcrita de limitação da formação de reserva de contingência no orçamento destinado à PGFN. Sintomaticamente, a proposição não foi acatada pelo relator, sob direta influência dos órgãos do Poder Executivo responsáveis pelos assuntos orçamentários.

Date Created

22/04/2005