



## Urick Soares: A contribuição social a Sebrae, Apex e ABDI

Em julgamento finalizado no último dia 23 de setembro, o Supremo Tribunal Federal manteve a cobrança da contribuição sobre a folha de salários destinada ao Sebrae, à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) (RE 603.624/SC, Tema 325 de repercussão geral).



A contribuição foi instituída, originalmente, pelo artigo 8º,

§3º, da Lei 8.029/1990, para financiar a execução da política de apoio às micro e pequenas empresas. Posteriormente, após várias alterações promovidas pelas Leis nº 8.154/1990, 10.668/2003 e 11.080/2004, adicionaram-se as políticas de promoção de exportações e de desenvolvimento industrial, com percentuais definidos de repasse da contribuição a Sebrae, APEX e ABDI.

No STF, o contribuinte argumentava que, após a vigência da [Emenda Constitucional nº 33/2001](#), que alterou ao artigo 149 da Constituição Federal, a incidência das contribuições sociais gerais e de intervenção no domínio econômico se restringiu às bases econômicas ali descritas, entre as quais não se encontra a folha de salários:

"Artigo 1º — O artigo 149 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único para §1º:

*Artigo 149. ....*

*§1º.....*

**§2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o caput deste artigo:**

*I — não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;*

*II — poderão incidir sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível;*

*III — poderão ter alíquotas:*

*a) ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;*

*b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada". (grifos do autor)*



A relatora, ministra Rosa Weber, acolheu a argumentação do contribuinte e reconheceu a inexigibilidade de tais contribuições, a partir da vigência da EC nº 33/2001, por dois principais fundamentos. O primeiro é o de que, do ponto de vista da finalidade, a alteração promovida pela emenda constitucional se insere num contexto gradativo de substituição da incidência da folha de salários pela sobre o faturamento ou a receita:

*"(...) O artigo 149, §2º, III, 'a', da Lei Maior se insere na tendência evolutiva do sistema tributário nacional, de substituir a tributação da folha de salários por aquela incidente sobre a receita ou o faturamento, contribuindo, assim, para o combate ao desemprego e ao sistemático descumprimento das obrigações laborais e tributárias das empresas (...)"*.

O segundo é o fato de que toda norma constitucional que trata da incidência de tributos tem a função de delimitar competências, isto é, de impor limites quantitativos e qualitativos ao legislador infraconstitucional. Nesse sentido, uma vez que a norma constitucional não disse no inciso III, alínea "a", do §2º do artigo 149 que as contribuições ali descritas poderiam ter por base de incidência a folha de salários, mas tão somente o faturamento, a receita bruta, valor da operação ou valor aduaneiro, não se mostra razoável concluir que o legislador buscava um caráter ampliativo.

Outro argumento encampado pela ministra foi o de que a corte possui precedente favorável à tese do contribuinte, uma vez que, no julgamento do RE 559.937/RS [\[1\]](#), estabeleceu-se que a redação do artigo 149, §2º, inciso III, promovida pela EC 33/2001, possui caráter restritivo, de modo que a instituição de contribuições sociais ou interventivas ficou vinculada somente às bases ali descritas.

O voto vencedor (e divergente) foi capitaneado pelo ministro Alexandre de Moraes. Segundo ele, a alteração realizada pela EC nº 33/2001 não estabeleceu limites exaustivos para as bases econômicas passíveis de incidência de contribuição social e de intervenção no domínio econômico.

O principal argumento elencado pelo ministro é o de que a referida alteração constitucional nasceu com o objetivo de expandir os limites de tributação de atividades relacionadas a gás natural, álcool e petróleo e seus derivados. Portanto, a redação dada ao inciso III do §2º do artigo 149 teria seguido estes mesmos moldes de ampliação:

*"As alterações promovidas no artigo 149 da CF, o qual estabelece um bloco de normas gerais a respeito das contribuições como espécies tributárias, tiveram também esse mesmo escopo, de oferecer certa plasticidade impositiva para as futuras legislações destinadas a tributar esse segmento econômico. É exatamente por isso que o emprego, pelo artigo 149, §2º, III, da CF, do modo verbal 'poderão ter alíquotas' é tão significativo na hipótese.*

*(...) O artigo 149, §2º, III, da Constituição, de fato, codificou quais as materialidades poderiam ser aproveitadas para fins de tributação por CIDEs e contribuições sociais. Mas ele é taxativo apenas no que diz respeito às contribuições incidentes sobre a indústria do petróleo e seus derivados, em conexão com a disciplina do artigo 177, § 4º, da CF. Quanto às CIDEs e contribuições sociais em geral, entre as quais as contribuições ao Sebrae, APEX e ABDI sobre a folha de salários, não se operou uma tarifação do espectro de materialidades tributáveis, mas mera exemplificação".*



Além disso, o ministro sustentou que o RE 559.937 não pode servir de precedente ao caso, pois o caráter restritivo do artigo 149 seria posicionamento individual do voto da ministra Ellen Gracie e que não foi endossado pelos demais ministros na fundamentação do acórdão.

Não obstante a definição do tema, não se afigura possível concordar com o evidente esforço argumentativo do ministro Alexandre de Moraes para justificar uma possível plasticidade das bases econômicas de incidência das contribuições do artigo 149, §2º, pela EC nº 33.

No julgamento do RE 559.937/RS, quando o STF analisou a instituição de PIS-importação e Cofins-importação, o voto vencedor (ministra Ellen Gracie) se debruçou sobre a natureza da EC 33/2001, no sentido de que esta trouxe delimitação restrita e não ampliadora das bases materiais de incidência das contribuições ali descritas:

*"(...) Isso porque o §2º, III, do artigo 149 fez com que a possibilidade de instituição de quaisquer contribuições sociais ou interventivas ficasse circunscrita a determinadas bases ou materialidades, fazendo com que o legislador tenha um campo menor de discricionariedade na eleição do fato gerador e da base de cálculo de tais tributos.*

*(...) A redação do artigo 149, §2º, III, a, da Constituição, pois, ao circunscrever a tributação ao faturamento, à receita bruta e ao valor da operação ou, no caso de importação, ao valor aduaneiro, teve o efeito de impedir a pulverização de contribuições sobre bases de cálculo não previstas, evitando, assim, efeitos extrafiscais inesperados e adversos que poderiam advir da eventual sobrecarga da folha de salários, reservada que ficou, esta base, ao custeio da seguridade social (artigo 195, I, a), não ensejando, mais, a instituição de outras contribuições sociais e interventivas"*  
. (grifos do autor).

Aliás, interessante notar que o ministro Dias Toffoli seguiu os mesmos fundamentos elencados pela relatora em seu voto ([pp. 28 e 29 do acórdão](#)). Equivoca-se, portanto, o ministro Alexandre de Moraes quando explicita que não há precedente no STF que trate da natureza da alteração promovida pela EC 33/2001.

Somado a isso, como bem observado pelo voto da ministra Rosa Weber, toda norma constitucional de incidência tributária é uma delimitação de competência. Nesse sentido, como concluir que o §2º do artigo 149 é taxativo apenas para fins de contribuições sobre o mercado de petróleo, álcool e gás, mas não o é para o inciso subsequente, embora ambos os incisos se utilizem do mesmo vocábulo "poderão"?

Ao que parece, o fundamento desta conclusão não está baseado na norma constitucional, mas sim numa espécie de "hermenêutica do esforço argumentativo" do intérprete, esforço esse que, inclusive, confronta posicionamento anterior da própria corte e que torna uma de natureza delimitativa-restritiva em ampliadora-aberta.

[1] [STF, RE 559.937/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 17/10/2013].

## Date Created



04/10/2020