



## A CSL e a fraude à Constituição e à Federação

Identifica-se um *desequilíbrio financeiro* na Federação brasileira independentemente de cor política. O cerne do problema está na análise entre receita, despesa e dívida.

Spacca



**Fernando Facury Scaff**  
*professor e tributarista*



Essa equação federativa está desequilibrada em favor da União, em detrimento de seus congêneres federados, estados e municípios, ocasionando efeitos absurdamente nocivos aos interesses da sociedade

Iniciemos pela *dívida*. No conjunto, estados e municípios já devem à União mais de R\$ 1 *trilhão*. A dívida de Minas Gerais, por exemplo, era inferior a R\$ 15 bilhões no ano 2000, e hoje alcança mais de R\$ 160 bilhões em função dos juros cobrados pela União. Para piorar, a credora União, exige que os estados adiram ao *Regime de Recuperação Fiscal*, submetendo-os a exigências absurdas, o que agrava o quadro geral.

Observando a *despesa*, constata-se que o principal gasto da União é com o pagamento de sua dívida pública, enquanto as *despesas* fundamentais com educação, saúde e segurança ficam, em sua maior parte, com estados e municípios.

Ocorre que a União concentra cerca de 68% da *receita* tributária total.

Daí o desequilíbrio: a União tem muita receita e pouco gasto fundamental, concentrando suas despesas no pagamento de juros. E ainda busca aumentar sua arrecadação através de juros bancários cobrados de seus coirmãos federados. É como se estes fossem devedores comuns, e não copartícipes de governo na República.

Como isso ocorreu? Por diversos meios, um dos quais é o objeto deste artigo, que analisará o desvio de recursos que deveriam ser federativamente compartilhados por meio da Contribuição Social sobre o Lucro, que comprova a existência de *fraude* à Constituição e à Federação.

Vamos aos fatos.

A CSL foi instituída pela Medida Provisória nº 22, de 6/12/88, convertida na Lei nº 7.689, de 15/12/88, adotando o mesmo fato gerador e base de cálculo do IRPJ. Desde o início é identificada como um *complemento do IRPJ*, embora batizada de “contribuição”, o que pretensamente acarretaria sua destinação à seguridade social — conceito completamente desvirtuado na atual fase do direito tributário brasileiro, no qual se pretende criar pela PEC 45 uma *contribuição* denominada de CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), cuja receita total será destinada ao custeio dos gastos gerais da União, e não a uma específica finalidade, com a saúde ou a seguridade social..

A CF prevê a partilha pela União de praticamente todos os seus impostos, sendo que 50% do montante arrecadado com o IR (IRPJ e IRPF) é transferido a estados e municípios, nos termos do artigo 159, I. Esse desenho decorre de que a base impositiva *renda* pode ocorrer em qualquer parte do território nacional, o que justifica a competência tributária na União, porém, o *resultado da arrecadação* é redistribuído ao longo do território nacional por meio de estados e municípios, via fundos (FPE e FPM).

Como as contribuições não são compartilhadas federativamente, em sua esmagadora maioria, a União sempre evitou aumentar sua receita por meio dos impostos compartilhados, como o IR. Entre 1994 e 2002, a carga tributária brasileira subiu de 24% para 33% do PIB e a parcela das “contribuições” na receita total cresceu de 11% para 48%. Hoje, cerca de dois terços de todo valor arrecadado pela Receita



---

Federal vêm de contribuições.

Isso *reverteu* o financiamento federativo, em prejuízo das unidades locais e regionais, afetando sua saúde financeira. O equilíbrio foi alterado pela União, em especial no caso da CSL, pois foi criada como um subterfúgio ao aumento do IRPJ, exatamente para fugir da partilha federativa. Na realidade, a CSL é um “tributo sobre a renda disfarçado” não compartilhado com estados e municípios, mascarado sob o rótulo de “contribuição”.

Identifica-se esse *drible* no compartilhamento da receita tributária sobre a renda, via *contribuições*, ao se constatar que a Lei 7.689/88, *criou a* CSL com alíquota de 8% (e então com um “L” a mais em seu nome, que era Contribuição Social sobre o Lucro *Líquido* — artigo 3º) e, ao mesmo tempo, foi também *reduzida* a alíquota do IRPJ para 30% (artigo 10), para fazer face ao mesmo montante de receita. Isso demonstra que os estados foram lesados, porque parte da arrecadação do IRPJ é dividida com os entes federados, mas a arrecadação da CSL fica integralmente com a União.

É patente que o interesse da União em criar a CSL se deveu ao desejo de reduzir o IRPJ, minimizando o *quantum* que deveria corresponder aos estados e municípios que foram e permanecem sendo fraudados na partilha de receitas tributárias.

É necessário distinguir entre *incidência* e *rateio federativo*. Em 2007 o STF decidiu por meio da ADI 15 que a *incidência* da CSL era constitucional. Esse julgamento refletiu uma relação entre o Fisco federal e os contribuintes. Ocorre que não foi analisada a questão do *rateio federativo* dessa arrecadação, o que deve ser objeto de análise específica. O julgamento faz coisa julgada entre partes, mas a questão financeira federativa subsiste e deve ser enfrentada, observando-se a *fraude* claramente perpetrada em prejuízo da receita de estados e municípios, ferindo o *princípio federativo*, ao deixar de compartilhar essa arrecadação.

Logo, uma coisa é a relação entre Fisco e contribuinte, e outra é a relação de partilha de receitas entre os entes federados, os quais vêm sendo fraudados com o *drible federativo* realizado.

Mensurar o dano ocasionado é outro problema. O que importa é identificar a questão jurídica que ocasiona o *mal-estar federativo* instaurado, e o desvio das verbas da CSL é apenas uma dessas causas.

## Meta Fields