ENTIDADES FILANTRÓPICAS E SALÁRIO-EDUCAÇÃO *

Fábio Velloso Versiani dos Anjos**
Jorge Ferreira da Silva***
Luiz Felipe Meira de Castro ****

1. Introdução; 2. Sistemática da concessão de isenção do salário-educação a entidades filantrópicas; 3. Problemas; 4. Alternativas de solução.

1. Introdução

As organizações com propósitos filantrópicos beneficentes, pelo seu caráter de prestadoras de serviços de alto significado social, no atendimento aos desfavorecidos, doentes e carentes de qualquer natureza, contaram sempre com o respeito da população e o amparo dos poderes públicos.

No intuito de promover condições mais propícias ao florescimento de tais entidades e reduzir os óbices à sua existência, o Estado, a partir da década de 30, vem lançando e aperfeiçoando uma verdadeira legislação específica de regulamentação, estímulo e apoio à sua atuação. Para criar condições que fizessem prosperar as instituições criadas com a finalidade de preencher lacunas na assistência devida às camadas pobres, o Governo federal tomou, por exemplo, a iniciativa de sancionar os dispositivos legais necessários para definir as bases do amparo estatal.

* Trabalho elaborado no âmbito do Programa Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) — Instituto de Estudos Avançados em Educação (IESAE/FGV).

** Técnico em administração pela UFMG.
*** Ph.D em educação pela Universidade de Pittsburgh; professor no IESAE/FGV.
**** Mestre em administração pública pela EBAP/FGV; professor no IESAE/FGV.

Dentre os privilégios a que essas organizações fazem jus, está a exclusão da obrigação de recolher o salário-educação. Nestes 20 anos de existência do salário-educação, entretanto, a isenção tem-se transformado em fonte de erros de interpretação ou aplicação.

O princípio que vem regendo a concessão desse benefício é a ajuda às entidades efetivamente filantrópicas, na generalidade sem recursos próprios e enfrentando grandes dificuldades para a sua obtenção. Mas a regra tem comportado um entendimento mais amplo, porque estão também excluídas ou isentas do recolhimento do SE organizações particulares que não proporcionam ou pelo menos nem sempre prestam serviços gratuitos e não atendem de forma desinteressada a coletividade.

Assim é requerida uma precisão maior quanto ao que sejam instituições filantrópicas. Um reexame dos critérios de classificação das entidades e um maior rigor na fiscalização permitiriam minorar a evasão de boa soma de recursos, encoberta normalmente por artifícios jurídicos e contábeis.

O presente estudo tem, pois, o propósito de analisar o processo de concessão do título de entidade de utilidade pública, e a certificação da qualidade de instituição filantrópica e de benefícios, e reconhecimento do direito a isenção, bem como a fiscalização das atividades dessas organizações. O trabalho inclui, ainda, uma proposta de levantamento, a fim de esclarecer a situação real dos estabelecimentos até agora relacionados para o gozo da isenção.

O estudo está organizado em três itens:

— no primeiro, são tecidas algumas apreciações sobre a origem, expansão e funcionamento das instituições filantrópicas e analisados os dispositivos legais que regem seu funcionamento, e considera-se a sistemática de concessão da isenção de pagamento do salário-educação a essas entidades;

— no segundo, procura-se identificar os problemas que afetam e afligem essa sistemática de isenções e que causam distorções na política de captação do salário-educação e redução dos orçamentos voltados para o ensino de primeiro grau;

— no terceiro são propostas e discutidas algumas alternativas no sentido de bloquear e fazer regredir a evasão de recursos através da utilização imprópria da figura da filantropia.

2. Sistemática da concessão de isenção do salário-educação a entidades filantrópicas

Em todas as épocas, atendeu-se em maior ou menor escala à necessidade sempre

ocorrente de favorecer a criação e manutenção de organizações públicas, privadas ou mistas dedicadas à assistência social a segmentos da população carentes de recursos financeiros, desempregados ou envelhecidos. Os orfanatos, asilos, casas de misericórdia, obras pias de caridade, albergues ou abrigos para deficientes físicos e mentais são, de fato, instituições bastante antigas.

No Brasil, já no regime republicano, para formalizar o amparo a essas entidades seculares, a União sancionou a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, determinando as regras pelas quais uma organização pode ser declarada de utilidade pública. Para atribuir-lhes oficialmente essa qualificação, exigia-se que as sociedades civis, associações e fundações fossem constituídas com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à comunidade e comprovassem satisfatoriamente a aquisição de personalidade jurídica, estar em efetivo funcionamento, servir à comunidade, em geral, e não remunerar os cargos de diretoria.

Embora a Lei nº 91/35 estabelecesse que nenhum favor do Estado decorreria do título de utilidade pública, as instituições contempladas passaram a pleitear e receber subsídios, subvenções e isenções tributárias nas esferas federal, estadual e municipal. Há várias décadas, é, assim, uma prática consagrada disporem os membros do Legislativo de quotas financeiras do orçamento, com que agraciam entidades por eles mesmos livremente selecionadas.

Paulatinamente, foi o Governo Federal reajustando os instrumentos legais e normas correlatas que impunham regras para a existência e atividades das organizações declaradas de utilidade pública, muitas direta ou indiretamente tuteladas pelo poder público, por segmentos políticos ou por organismos privados.

O exercício da filantropia despertou grande interesse e os favores mencionados estimularam e possibilitaram a expansão e o aumento numérico das instituições especial ou exclusivamente voltadas para a prestação de serviços de educação e saúde. Amplas camadas populacionais, inicialmente as carentes e, posteriormente, também as mais ricas, começaram a ser atendidas por essas organizações, que em certa medida preencheram e preenchem lacunas no cumprimento das obrigações constitucionais do Estado. No ano de 1980, registravam-se perto de 25.000 sociedades reconhecidas como de utilidade pública.

A Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959, veio ampliar os privilégios anteriores ao concessão de isenção da quota patronal devida ao orçamento de custeio da Previdência Social às entidades de fins filantrópicos.

O Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961, regulamentou a Lei nº 91/35, mas, ao fixar regras para a declaração de utilidade pública, omitiu e com isso revogou na prática a determinação de que não decorreria nenhum favor estatal para essas

instituições. Além do mais, não reafirmou ou esclareceu o caráter excepcional da concessão da isenção, exigindo das instituições que requeressem ou requeiram a declaração de utilidade pública a satisfação dos seguintes requisitos.

– ter-se constituído no país;
– possuir personalidade jurídica;
– haver estado em efetivo exercício e contínuo funcionamento nos três anos imediatamente anteriores à solicitação, e isso com a observância dos seus próprios estatutos;

– estar há pelo menos três anos predominantemente dedicadas à promoção da educação ou à execução de atividades de pesquisa científica, culturais, artísticas ou filantrópicas, estas de natureza geral ou indiscriminada:

– ser administradas por diretores de indiscutível moralidade;

– não remunerar a qualquer título os cargos de diretoria, e não distribuir lucros, bonificações ou vantagens sob nenhuma forma ou pretexto a dirigentes, mantenedores ou associados;

– obrigar-se a publicar semestralmente a demonstração da receita obtida e da despesa realizada no período anterior, desde que contemplada com subvenção da União no período.

O Decreto nº 517/61 estabelece, por outro lado, que, até 30 de abril de cada ano, seja apresentado ao Ministério da Justiça relatório circunstanciado dos serviços prestados à coletividade no ano precedente, e indica os casos em que será cassado o título de utilidade pública.

O Decreto nº 60.931, de 4 de julho de 1967, altera esta disposição, ao determinar que o balanço seja publicado apenas anualmente. E a Lei nº 6.639, de 8 de maio de 1979, impõe que também não sejam remunerados os membros dos conselhos fiscal ou deliberativo.

Especificamente quanto ao salário-educação, a isenção do recolhimento existe desde a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, em que se contemplavam apenas os estabelecimentos de ensino e educação, sem restringir claramente o benefício àqueles sem finalidades lucrativas, e os hospitais e demais organizações de assistência que não visassem a lucro.

Essa situação parece não ter sido modificada até o Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, quando se introduziu na legislação do SE pela primeira vez, explicitamente, a noção de organização filantrópica, ao limitar a sua isenção às insti-

tuições de filantropia àquelas organizações hospitalares e de assistência social que comprovassem estar enquadradas nos benefícios da mencionada Lei nº 3.577/59.

Desde essa data, a legislação que retira das entidades filantrópicas a obrigação de recolher o salário-educação permanece inalterada, salvo, naturalmente, as diferenças de redação de diploma para diploma e as correções na indicação da lei que defina o que deva ser considerado como instituição de filantropia. Nesse sentido, continua sendo mantida a isenção exclusivamente para os hospitais, organizações similares e entidades de assistência social, exigindo-se, todavia, que sejam portadoras do certificado de finalidades filantrópicas.

Apesar das disposições aparentemente restritivas, na realidade o conceito de entidades filantrópicas tem sido interpretado generosamente e cobre, agora, uma gama de organizações que vai da área da saúde e assistência à da educação, cultura, pesquisa e outras. A definição, portanto, tem sofrido uma ampliação e é nessa acepção mais abrangente que deve e está sendo aqui examinada.

É oportuno relembrar que são contribuintes do salário-educação todas as empresas individuais ou coletivas que, assumindo os riscos da atividade econômica, admitem, assalariam e dirigem a prestação pessoal de serviços por empregados mantidos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho. Para efeitos dessa relação de emprego, equiparam-se à empresa os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados. A isenção do salário-educação, por isso, não é livre de dificuldades no plano conceitual, mas é particularmente problemática de ser controlada na prática.

Deve-se esclarecer que não se concedem isenções desde o Decreto-lei nº 1.572/77, com o que está efetivamente estabilizado o número de instituições filantrópicas com direito ao certificado do CNSS. Desse modo, novas instituições poderão ser criadas, mas ser-lhes-á vedada a aquisição das vantagens da isenção.

A concessão da isenção de pagamento do salário-educação a organizações filantrópicas envolvia três estágios:

— o reconhecimento da instituição como de utilidade pública e a sua declaração em decreto executivo;

— a confirmação da entidade como organização de fins filantrópicos e a certificação dessa sua condição pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), do Ministério da Educação e Cultura;

— a concessão propriamente dita da isenção, através do acatamento do certificado

expedido pelo CNSS, pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas).

A sistemática articulava, portanto, pelo menos os seguintes órgãos federais:

– administração direta: o Ministério da Justiça (MJ), o Gabinete Civil da Presidência da República (PR), e o já mencionado CNSS;

– administração indireta: o Iapas, autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS):

– eventualmente, o gabinete do governador estadual ou do prefeito pertinente, se a declaração de entidade pública fosse proporcionada em decreto estadual ou municipal, respectivamente.

• *Declaração de utilidade pública* – A declaração de utilidade pública, na órbita da União, se fazia e se faz por decreto do presidente da República baixado *ex-officio* ou mediante requerimento processado no Ministério da Justiça.

Ao contrário do que geralmente se pensa, a declaração não era nem é definitiva, podendo ocorrer a perda do título de utilidade pública quando a entidade:

– deixar de apresentar ao MJ, durante três anos consecutivos, relatório circunstanciado dos serviços que houver prestado à comunidade e o demonstrativo da receita e despesa realizadas no período; ou

– negar-se a prestar serviço compreendido em seus fins estatutários; ou

– remunerar a qualquer título os membros de sua direção ou proporcionar lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes, mantenedores ou associados, sob qualquer forma ou justificativa.

A cassação da utilidade pública será realizada por meio de processo instaurado automaticamente pelo Ministério da Justiça ou mediante representação fundamentada e documentada de órgão interessado.

• *Certificação de entidade filantrópica* – O reconhecimento da instituição como de fins filantrópicos era concretizado através de certificado do CNSS. Convém esclarecer que o certificado tinha natureza declaratória e não constitutiva, pois a sua expedição pressupunha o desenvolvimento das atividades filantrópicas nos dois exercícios anteriores ao do pedido e estava condicionada ao registro prévio da entidade no conselho. A concessão demandava igualmente que a organização obedecesse aos demais requisitos contemplados em lei.

O certificado era provisório ou tinha validade por prazo indeterminado. O conselho, porém, se reservava a competência de indeferir o pedido de renovação ou de prorrogação do certificado provisório e se reservava e prossegue reservando-se a de declarar a perda da qualidade de entidade de fins filantrópicos, seja *ex-officio*, seja em virtude de representação fundamentada e documentada.

A isenção do salário-educação, finalmente, se confirmava após a apresentação ao lapas do Certificado expedido pelo CNSS e assegurava e assegura à instituição filantrópica estar liberada simultaneamente do pagamento das contribuições previdenciárias e do SE. Em relação às entidades portadoras do certificado em época anterior a 1º de setembro de 1977 que não remuneravam a diretoria, a concessão implicava, ainda, garantir à entidade o gozo da isenção tanto relativamente ao futuro quanto ao período anterior à sua obtenção.

A concessão da isenção era e é praticamente definitiva. O que isto quer dizer é que as instituições filantrópicas eximidas dos recolhimentos previdenciários e do SE continuariam a merecer o benefício tributário indefinidamente se prosseguissem de posse do título de utilidade pública, portassem certificado do CNSS com validade por tempo indeterminado, destinassem a totalidade das suas rendas ao cumprimento gratuito de seus objetivos, e não permitissem a seus diretores, sócios ou irmãos perceber remuneração, vantagem ou benefício pelo desempenho das respectivas funções.

Noutras palavras, a extinção do direito à isenção decorria e decorre direta e imediatamente do desaparecimento do caráter ou de instituição de utilidade pública, ou da qualidade de entidade de fins filantrópicos, ou de ambos os títulos. E esta situação de perda tornava e torna devidas as contribuições integrais da Previdência e do SE logo a partir do mês seguinte ao da cassação ou revogação da isenção.

3. Problemas

O espírito que presidiu a Lei nº 3.577/59, conforme divulgado na época, foi o de respaldar, com o favor da isenção da quota patronal à Previdência Social, as instituições de utilidade pública criadas realmente sem qualquer finalidade lucrativa. O objetivo foi facilitar a ação voltada para a conservação e recuperação da saúde física e mental e a manutenção de organizações dedicadas à escolarização e assistência a crianças deficientes em termos de recursos, bem como a programas de pesquisa científica, culturais e esportivas. A clientela a atender na área de saúde da educação e saúde deveria situar-e, obviamente, nas camadas pobres e sem atendimento.

A Lei nº 91/35 já havia, entretanto, determinado os critérios segundo os quais uma organização poderia ser declarada de utilidade pública, condição primeira pa-

ra o enquadramento na isenção de contribuições previdenciárias previsto na Lei nº 3.577/59.

A isenção generalizada de recolher contribuições previdenciárias, concedida às entidades reconhecidas como de fins filantrópicos, foi estendida ao salário-educação desde a sua instituição pela Lei nº 4.440/64 e através do Decreto no 55.551, de 12 de janeiro de 1965.

Mas sobretudo a partir da década de 60, em oposição frontal ao espírito das Leis nº 91/35 e nº 3.577/59, vem-se verificando um desvio dos benefícios da isenção, originariamente criados para proteger os grupos carentes, para as classes mais ricas da população. O artifício mais largamente utilizado para adquirir e conservar a aparência de filantrópica de muitas instituições tem sido destinar uma pequena ou ínfima parte para o atendimento sem cobrança dos serviços a clientela livremente escolhida e possivelmente pobre.

Um outro processo bastante difundido é o aproveitamento da facilidade com que se obtiveram por um período os certificados de filantropia fornecidos pelo CNSS para a consecução da isenção fiscal por muitas entidades com objetivos pura ou altamente comerciais, especialmente nos setores da saúde e da educação. Os preços cobrados por vários desses estabelecimentos sempre foram os de mercados e a tolerância dessa prática pelo poder público propiciou e até certo ponto continua favorecendo a expansão e o enriquecimento de diversos deles, alguns se transformando em pujantes organizações com numerosos empregados.

Em razão do acentuado crescimento da quantidade de entidades filantrópicas e particularmente do número de seus empregados, vem ocorrendo um enorme aumento do valor das respectivas folhas de salário de contribuição. Dadas as condições sócio-econômicas que o Brasil está atravessando, é difícil considerar esse crescimento como normal. Na verdade, tudo aponta para que ele seja julgado como irregular e mesmo fraudulento, apesar de ter sido tolerado por longo tempo.

A aquisição das isenções relativas às contribuições previdenciárias e do salário-educação impediram que chegasse às mãos dos beneficiários naturais um volume presumidamente respeitável de recursos. A Previdência Social viu-se forçada, já em 1975, a analisar o problema em profundidade, e decidiu encaminhar ao Governo federal um projeto que revogasse a Lei nº 3.577/59 e contivesse a marcha das isenções de recolhimento da quota patronal.

Rejeitado o projeto pelo Congresso Nacional, o Governo da União reagiu com a edição do Decreto-lei nº 1.572, de 1º de setembro de 1977, mediante o qual não só revogou a discutida e certamente perniciosa lei, como excluiu do direito à isenção as instituições que não satisfaziam certas condições e determinou taxativa-

mente que o cancelamento da declaração de utilidade pública ou a perda da qualidade de entidade de fins filantrópicos acarretaria a automática revogação da isenção. As condições a que o decreto-lei se referia essencialmente respeitavam e consagravam os direitos adquiridos. Mas vem de bem antes a preocupação com o problema. No Parecer nº 174 (Processo MTPS-303.863/68), por exemplo, o então ministro do Trabalho e Previdência Social recomendou que fosse estudada pelo antigo Departamento Nacional da Previdência Social uma nova regulamentação da Lei nº 3.577/59, de modo a ser atribuída a um órgão do sistema geral de previdência social o encargo cometido ao CNSS pelo Decreto nº 1.117/62.

Desde essa mesma época, diversas normas administrativas determinaram que, nos casos de comprovado desvirtuamento da finalidade filantrópica da entidade, dever-se-ia solicitar ao conselho o reexame da situação. Nessa linha, os Pareceres nº 174/68 e 270/70, aprovados pela mesma autoridade, estabeleciam claramente que não podia ser considerado de fins filantrópicos em estabelecimento que explorasse atividade comercial, como o ensino particular remunerado. A gratuidade era para ser geral, "não só pelo espírito da lei a determinação expressa do regulamento, como pela própria definição de filantropia, sinônimo de caridade, que é a ajuda desinteressada e sem recompensa financeira do bem prestado". E o Decreto nº 72./771, de 6 de setembro de 1973 (Regulamento do Regime de Previdência Social), dispunha que a entidade de fins filantrópicos, para gozar da isenção prevista na Lei nº 3.577/59, deveria apresentar o certificado em que fosse reconhecida como tal pelo CNSS.

As providências indicadas mostram que o problema não escapou à atenção da administração pública. E há um apreciável consenso quanto à necessidade premente de equacioná-lo de modo a impedir e opor obstáculo à evasão das fontes de recursos do salário-educação. Nesta área, aliás, o impacto dos aumentos do número das organizações filantrópicas, do crescimento dessas instituições, da ampliação dos seus quadros de pessoal e do incremento no valor das respectivas folhas de contribuição somente poderá ser apurado por meio de pesquisa especial. Tal investigação possibilitará conhecer, por um lado, as conseqüências negativas no financiamento do ensino de primeiro grau decorrentes das isenções e, por outro, determinar com precisão o custo da escolarização dos empregados e filhos de empregados das próprias entidades filantrópicas.

Teoricamente, a captação dos recursos do salário-educação foi dimensionada para complementar os recursos públicos já alocados e alcançar, com isso, o financiamento integral do ensino do primeiro grau, regular e supletivo, na rede pública e na rede privada. Há 20 anos, ao instituir-se o SE, analisaram-se os dados referentes ao déficit desse financiamento ao volume potencial dos novos recursos e chegou-se à conclusão, sem dúvida otimista, de que a resposta para a questão do financiamento fora afinal encontrada. As isenções que se concederiam a partir da Lei nº

4.440/64 não afetariam os cálculos iniciais, isto, evidentemente, se se obedecessem rigidamente as exigências legais para o favor. As organizações com direito previsível às isenções próprias das instituições reconhecidas como de utilidade pública e filantrópicas eram em pequeno número e abarcavam inexpressiva quantidade de empregados, cujas folhas de pagamento, por sinal, não sofriam taxação do SE.

Os problemas surgiram com o crescimento acelerado do número e valor dessas isenções, que aumentaram o montante não-cobrável do salário-educação e certamente exigiram aporte adicional para cobrir o déficit orçamentário do ensino do primeiro grau. Indubitavelmente a receita do salário-educação é vítima das mesmas práticas de evasão, sonegação e fraudes que afetam qualquer sistema tributário. Sabendo-se que uma das formas de fugir à taxação procurada com crescente ansiedade pelos estabelecimentos que tentam resistir aos mecanismos e efeitos recessivos das atuais políticas econômicas é a obtenção da cobertura quase total garantida pela isenção, não é de estranhar a presença de irregularidades no requerimento da utilidade pública e na solicitação e expedição de certificados de entidades de fins filantrópicos, como aquelas de que tratou a imprensa há alguns meses.

Seja como for, as isenções de recolher a quota patronal da contribuição previdenciária e ao mesmo tempo o SE concedidas a instituições classificadas como filantrópicas têm um peso que não pode ser desconhecido. Basta considerar, nesse sentido, a tendência notável de expansão no número de empregados dessa entidades, que em certos períodos tem mais que triplicado, enquanto o número de trabalhadores em empresas não se eleva mais de 50%. Veja-se, por exemplo, o quadro 1.

Quadro 1

Empregados	Exercício	
	1970	1974
Empregados em empresas	7.763.000	10.956.956
Empregados em instituições filantrópicas	93.000	314.000

Fonte: INPS

Uma estimativa do volume de recursos não recolhidos em virtude da aquisição legítima do direito à isenção ou através de processos condenáveis indicaria aproximadamente quanto o Estado poderia aplicar a mais no ensino de primeiro grau. Se se limitar a apenas 25% a quantidade de empregados das entidades sobre cuja folha de pagamento não vem indevidamente incidindo o salário-educação, ou seja, cerca de 200.000 trabalhadores, esse montante poderia ser calculado, *grosso mo-*

do, em acima de Cr$ 17 bilhões (Cr$ 17.132.700.000,00), somente no exercício de 1984. Computando-se a média de três salários mínimos por empregados, ter-se-ia, assim:

—de janeiro a abril: Cr$ 57.120,00 (salário mínimo) x 3 (salário médio) x 4 (meses) x 200.000 (empregados) x 0,025 (salário-educação) = Cr$ 3.427.200.000,00;

– de maio a outubro (usando o mesmo raciocínio):
Cr$ 97.176,00 x 6 x 200.000 x 0,025 = Cr$ 8.745.840.000,00;

– de novembro a dezembro (ainda conforme o mesmo raciocínio): Cr$ 165.322,00 (conservando-se a mesma variação do salário mínimo ocorrida de novembro de 1983 a abril de 1984 para maio a outubro de 1984 x 2 x 200.000 x 0,025= Cr$ 4.959.660.000,00.

O problema se manifesta, portanto, no nível do princípio e no da prática. Como princípio, não obstante as receitas não realizadas ou as perdas apuradas, não cabe discutir neste lugar, ou contestar, a validade da proteção dos grupos mais empobrecidos da população em termos de saúde e educação, a assistência aos deficientes físicos e mentais, a defesa e estímulo às atividades de pesquisa e desenvolvimento, a atenção à cultura e aos esportes, e outras áreas igualmente relevantes.

Não se trata, assim, de uma questão acerca de *se* ou *como* incentivar o trabalho filantrópico. Realmente, quanto à primeira pergunta (se), a resposta tem sido a de que o Estado deve contribuir para a filantropia. Quanto à segunda (como), considera-se que o estímulo e o respaldo devem continuar a ser feitos através de organizações e, no caso específico do salário-educação, por meio da isenção do pagamento que seria devido.

Na prática, trata-se de determinar até onde é viável o incentivo e apoio estatal e os casos em que pode ser justamente defensável e efetivo. Isto significa que o problema diz respeito ao montante de recursos que pode ser direta (subvenções ou subsídios, por exemplo) ou indiretamente (isenções, isto é, dinheiros não arrecadados) colocados na prestação gratuita de serviços e parcelas pobres ou desassistidas da população ou a setores dificilmente auto-sustentáveis da sociedade, e às instituições que merecem o tratamento diferenciado pelas atividades sociais, culturais, esportivas ou outras que ofereçam a públicos selecionados, porém carentes, ou ao conjunto social amplamente considerado.

Noutras palavras, o problema se traduz concretamente em *quanto* e em *qual*. A primeira destas perguntas (quanto) se refere a quanto o poder público pode deixar de alocar e aplicar ele próprio, ou seja, aos valores disponíveis para a utilização

praticamente livre por determinadas áreas da sociedade. E a segunda (qual) se refere à seleção destas organizações. Na realidadce, tem-se tentado contestar simultaneamente às duas questões. Ou seja: ao se definirem as organizações dignas do benefício fiscal, tem-se estabelecido automaticamente a amplitude ou extensão permitida. Infelizmente, o processo tem-se efetuado às cegas e além do precário conhecimento dos montantes envolvidos, no caso do salário-educação.

4. Alternativas de solução

A solução dos problemas anteriores, visando ao aumento da captação do salário educação, poderia ser obtida inteiramente se se aprovasse a alternativa de:

– eliminar toda e qualquer possibilidade de isenção a entidades filantrópicas.

A proposta consistiria na extinção do benefício e só poderia ser materializada com uma nova lei. Uma lei nesse sentido, naturalmente, obrigaria o Estado a amparar de outra forma os estabelecimentos dedicados à filantropia, mas estaria em perfeita consonância com a tendência de eliminação de subsídios do programa econômico-financeiro, de redução da inflação e retomada do desenvolvimento.

No entanto, a sua adoção teria implicações e conseqüências sociais, políticas e mesmo econômicas que não podem ser minimizadas. Por outro lado, ela não dependeria exclusivamente do FNDE ou até do Iapas e demandaria uma estratégia mais geral de política social. Tudo isto importaria em uma decisão mais demorada, que retardaria significativamente o incremento de recursos necessário para a eliminação do déficit de escolarização do ensino de primeiro grau.

Anote-se que há informações de que certos parlamentares estão pretendendo submeter ao exame do Congresso Nacional alguns projetos de lei para reestabelecer o *status quo* anterior ao Decreto-lei nº 1.572/77. Convém acompanhar o andamento dessas proposições a fim de evitar a anulação das revogações contidas na Lei nº 3.577/59, de impedir o reconhecimento oficial de novas instituições filantrópicas e de preservar o suporte fiscal do salário-educação, contra a expansão das isenções em grande monta.

Uma segunda hipótese para enfrentar os problemas analisados na seção precedente seria:

– tornar obrigatório o repasse à clientela atendida pelos próprios estabelecimentos filantrópicos, para utilização de acordo com os objetivos precípuos do salário-educação, de 30 ou 50% da contribuição que seria devida caso não existisse a isenção.

Esta alternativa reduziria em boa parte a chamada perda, mas encontraria barreiras

legais. Como a primeira alternativa, ela implicaria uma revisão da legislação vigente e seria acompanhada de dificuldades.

Além disso, ela poderia penalizar as instituições efetivamente filantrópicas que não tivessem condições de preencher essa exigência. Por outro lado, deixaria de penalizar aquelas que na verdade não são filantrópicas, as quais poderiam continuar a gozar indevidamente pelo menos uma isenção parcial.

Uma terceira e última alternativa, mais realista e viável, seria:

– identificar os estabelecimentos irregularmente portadores de certificados de filantropia;

– propor o cancelamento da isenção que lhes haja sido concedida.

Esta solução se subornaria à realização de uma pesquisa com visitas a retratar a situação e apurar as possíveis distorções, e poderia ser concretizada por intermédio dos formulários a todas as instituições cadastradas.

A identificação seria baseada em análise de dados e informações estatísticas, contábeis e referentes ao caráter da receita e despesa das instituições filantrópicas, à luz da legislação pertinente à declaração de utilidade pública, e ao reconhecimento do exercício da filantropia com direito a isenções.

As leis vigentes contêm dispositivos e normas administrativas que legitimam a ação proposta. Tornar-se-ia necessária, porém, uma rotina de auditagem contábil e fiscal para o cumprimento desta alternativa.

O cancelamento, por sua vez, dependeria da situação de atendimento ou não das condições que justificam ou dão direito à isenção, que fosse verificada pelo lapas em fiscalização solicitada pelo FNDE, e do encaminhamento ao CNSS do pedido de invalidação ou cancelamento dos certificados irregulares.

Apesar de pequenos óbices, seria viável a execução da pesquisa e, em fase posterior a separação entre filantrópicas legítimas e organizações pseudofilantrópicas, uma vez que são poucos – cerca de 1.000 – os estabelecimentos com uma folha de pessoal realmente expressiva.

Uma resolução da direção do MEC ou do próprio FNDE bastaria para a preparação e desencadeamento das atividades necessárias. O melhor ou o mais promissor procedimento seria, aliás, uma ação conjugada do fundo, lapas e CNSS.
Compete ao FNDE zelar pela correta aplicação da legislação e disposições regula-

mentares do salário-educação. Num sentido mais concreto, o fundo supervisiona administrativamente todas as atividades ligadas à captação do salário-educação, entre outras funções. Ao Iapas corresponde a arrecadação efetiva dessa contribuição e, por certo, a fiscalização das empresas contribuintes e organizações isentas. O CNSS é o órgão responsável pelo cumprimento das disposições que dizem respeito às entidades com fins filantrópicos.

Uma articulação entre esses três órgãos é imprescindível para a superação das imperfeições e distorções que decorrem da concessão automática e indiscriminada de isenções do SE. A solução mais rápida e mais simples seria a formação de um grupo de trabalho em que representantes do fundo, do instituto e do conselho procederiam à revisão das isenções, conforme as respostas aos formulários propostos, e a solicitação de revalidação ou invalidação de certificados.

É possível que se levantem vozes a favor de direitos adquiridos neste campo. Seria uma batalha inglória para esses grupos sustentar, contudo, que uma ação ao arrepio da lei pudesse dar origem a aquisições desse tipo. Mesmo considerando a dinâmica das organizações, que poderiam ter sido e deixado de ser no todo ou em parte instituições filantrópicas, se isto acontecesse, o que se teria equivaleria simplesmente a uma auto-acusação de fraude.

A alternativa parte de que não tem havido preocupação em atender em forma plena a legislação e regulamentos, uma pressuposição que poderia levantar resistências e pressões contrárias. A proposta permitiria, contudo, mapear a situação de tal forma que constituiria, ela mesma, a melhor resposta para as objeções.

Como já se disse, a alternativa abriria uma via mais realista de solução dos problemas que a primeira proposta. Ela, contudo, não deixa de compartilhar de algumas das dificuldades apontadas naquela sugestão. É fácil de perceber que, para as organizações em condições irregulares, o cancelamento do certificado e a extinção da isenção levariam a um resultado idêntico. E, nesta ou naquela hipótese, o que se teria seria uma tarefa delicada, pois o poder público sempre se mostrou relutante em exercer um maior controle sobre entidades de filantropia e não muito infreqüentemente evitou que ações moralizadoras mais concretas fossem postas em prática.

A par disso uma outra dificuldade, de ordem conjuntural, poderia prejudicar os esforços. Ocorre que instituições filantrópicas, mesmo sem o desejarem, acabam sendo importantes na geração de emprego, em especial num período de crise. Se as empresas de fins lucrativos vêm encontrando dificuldades para manter em dia as obrigações sociais, que conseqüências poderiam advir se uma ação mais violenta se abatesse sobre as entidades que se apresentam como filantrópicas? Sendo elas importantes para a geração de trabalho, o objetivo aqui colimado poderia se ver frus-

trado, caso as ações desencadeadas acarretassem o fechamento de parte ou muitas dessas organizações.

Anexo

Ementário da legislação citada

Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 — Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública.

Decreto-lei nº 5.542, de 1º de maio de 1943 — Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959 — Isenta da taxa de contribuição de previdência dos institutos e caixas de aposentadoria e pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebam remuneração.

Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 — Lei Orgânica da Previdência Social.

Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961 — Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública.

Decreto nº 1.117, de 1º de junho de 1962 — Regulamenta a Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1969, que isenta da taxa de contribuição de previdência dos institutos da aposentadoria e pensões às entidades filantrópicas.

Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964 — Institui o salário-educação, e dá outras providências.

Decreto nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965 — Regulamenta a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institui o salário-educação e dá outras providências.

Decreto nº 60.931/67, de 4 de julho de 1967 — Modifica o Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961, que regulamentou a Lei nº 1, de 28 de agosto de 1935.

Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973 — Aprova regulamento da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5.890 de 8 de junho de 1973.

Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975 — Dispõe sobre o salário-educação.

Decreto nº 76.923, de 26 de dezembro de 1975 – Regulamenta o Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, que dispõe sobre o salário-educação e dá outras providências.

Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976 – Expede a consolidação das leis da Previdência Social.

Decreto-lei nº 1.572, de 1º de setembro de 1977 – Revoga a Lei nº 3.577, de 4 de julho de 1959, e dá outras providências.

Lei nº 6.639, de 8 de maio de 1979 – Introduz alteração na Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 que "determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública".

Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982 – Regulamenta o Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, que dispõe sobre o cumprimento do art. 178 da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza, mediante a manutenção do ensino de primeiro grau gratuito ou recolhimento da contribuição do salário-educação.

Decreto nº 88.374, de 7 de junho de 1983 – Altera dispositivos do Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982, que regulamenta o Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, o qual dispõe sobre o cumprimento do art. 178, *caput*, da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza, e dá outras providências.