



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA  
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO FISCAL E  
CIDADANIA**

**A DESTINAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA COMO  
INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DE CIDADANIA E DA EDUCAÇÃO  
FISCAL**

**ALFREDO DE FIGUEIREDO LAYDNER FILHO**

**Brasília**

**2010**



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA  
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA**

**A DESTINAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA COMO  
INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DE CIDADANIA E DA EDUCAÇÃO  
FISCAL**

Trabalho de conclusão de curso de Pós-graduação apresentado à Escola de Administração Fazendária, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Educação Fiscal e Cidadania

Cursista: Alfredo de Figueiredo Laydner Filho

Orientador: Prof. MsC Antonio Henrique Lindemberg Baltazar

**Brasília**

**Dezembro/2010**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**Alfredo de Figueiredo Laydner Filho**

### **A DESTINAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DE CIDADANIA E DA EDUCAÇÃO FISCAL**

Este trabalho de conclusão de curso foi julgado adequado como requisito parcial para obtenção do título de especialista do Curso de Educação Fiscal e Cidadania da Escola de Administração Fazendária – ESAF, pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Msc Antonio Henrique Lindemberg Baltazar

---

**Nome/titulação (professor - membro da banca)**

---

**Nome/titulação (professor - membro da banca)**

**Brasília  
Dezembro/2010**

## **CESSÃO DE DIREITOS**

### **A DESTINAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DE CIDADANIA E DA EDUCAÇÃO FISCAL**

Trabalho apresentado à Escola de Administração Fazendária – ESAF como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Educação Fiscal e Cidadania.

**“É concedida à Escola de Administração Fazendária – ESAF permissão para publicar este trabalho por via impressa ou para divulgá-lo em meio eletrônico, para fins de leitura, impressão e/ou *download* pela Internet, a título de divulgação da produção científica produzida em conjunto com a ESAF, sem ressarcimento dos direitos autorais.”**

---

**Alfredo de Figueiredo Laydner Filho**

**Brasília, dezembro de 2010.**



## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta monografia a meus pais, que me encaminharam na trilha do saber; ao amigo especial Valdir, por seu apoio e amizade incondicionais; e a todos os colegas de aula e de trabalho pela ajuda no desenvolvimento desta pesquisa.



## **AGRADECIMENTOS**

Para realizar esta pesquisa, contei com a inestimável ajuda de meu orientador, professor e colega Antônio Henrique Lindemberg Baltazar, a quem agradeço imensamente todo apoio e conhecimento dedicado. Agradeço, também, à Secretaria da Receita Federal da 10ª Região Fiscal, que viabilizou a realização deste curso.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CF – Constituição Federal

CF/88 – Constituição Federal de 1988

DIRPF – Declaração de Ajuste do Imposto de Renda Pessoa Física

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FIA – Fundo da Infância e da Adolescência

IR – Imposto de Renda

IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PL – Projeto de Lei

PNEF – Programa Nacional de Educação Fiscal

PPA – Plano Plurianual

SRFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

## **RESUMO**

A presente monografia versará sobre a importância da participação popular nas finanças públicas. O foco a ser abordado será a destinação do Imposto de Renda Pessoa Física para o Fundo da Infância e do Adolescente, com o objetivo de garantir um futuro melhor e mais digno às crianças e aos adolescentes.

A monografia, realizada utilizando-se da metodologia de pesquisa exploratória e qualitativa, vincula a necessidade de a sociedade, aí incluídas as crianças e os adolescentes, ter supridos seus direitos fundamentais e garantida uma vida digna, com o prévio exercício cidadão do pagamento de tributos.

Assim, a presente pesquisa trás, dentre seus resultados, uma ótica da tributação servindo como meio de o Estado proteger seus cidadãos e garantir a todos a concretização dos objetivos constitucionais e análises sobre a atual sistemática de destinação de Imposto de Renda da pessoa física e sobre as alterações em relação a atual sistemática, proposta por nova legislação que se encontra em fase de tramitação legislativa.

Palavras-Chave: Educação Fiscal. Cidadania. Infância e Adolescência.



## **ABSTRACT**

This monograph will focus on the importance of popular participation in public finances. The focus will be the destination of the Individual Income Tax for Children and Adolescents Fund, in order to ensure a better and more dignified future for children and adolescents.

The monograph, carried out using the methodology of exploratory and qualitative research, links the need of the society, including children and teenagers, of have supplied their fundamental rights and guaranteed a dignified life, with the prior citizen action of tax payment.

Thus, this research shows in its results, a point of view of taxation as a means of serving the state to protect its citizens and ensure the attainment of constitutional objectives and analysis about the current system of allocation of income tax of individuals and on the changes from the current system, proposed by new legislation that is in the process of legislative proceedings.

Keyword: Education Tax. Citizenship. Children and Adolescents.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
<b>CAPÍTULO 1 – A TRIBUTAÇÃO COMO FORMA DE GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>14</b>
1.1 A Tributação e os Direitos Fundamentais.....	14
1.2 Os Princípios da Dignidade Humana e da Igualdade e a Tributação.....	18
1.3 A Participação Popular .....	21
1.4 PNEF - Programa Nacional de Educação Fiscal .....	22
1.5 Incentivos Fiscais e Participação Popular.....	24
<b>CAPÍTULO 2 - O FUNDO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA: UM MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA BUSCA DA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>28</b>
2.1 Os Direitos da Infância e da Adolescência na Constituição Federal de 1988 .....	28
2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA .....	29
2.3 O Fundo da Infância e da Adolescência .....	33
2.4 A atual Sistemática de Destinação de Imposto de Renda Pessoa Física .....	36
2.5 Análise crítica do atual modelo legislativo.....	39
<b>CAPÍTULO 3 - AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO NA LEGISLAÇÃO PREVISTAS NO PROJETO DE LEI Nº 1.300/99 .....</b>	<b>46</b>
3.1 – Cenário Hipotético para o Caso de Aprovação do Projeto de Lei nº 1.300/99.....	49
3.2 - A Destinação Dirigida .....	51
3.3 Considerações sobre as Leis que regulam os FDCAs.....	56
CONCLUSÕES .....	57
REFERÊNCIAS .....	59
ANEXOS.....	64

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88 – a participação popular como instrumento de exercício de cidadania tem sido amplamente fomentado em nosso país. São formas constitucionalmente previstas de participação popular o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

A participação popular é a expressão concreta da soberania do povo em ação, em que este exerce o poder político na condição de titular. Tal exercício de titularidade é inerente e indispensável à democracia contemporânea. Por meio dessa participação, o cidadão se encontra mais fortemente engajado na melhoria da realidade da sociedade em que vive e se tende a obter uma harmonização da relação entre o Estado e o cidadão. Essa harmonização da relação se dá, por um lado, porque as decisões administrativas das quais o cidadão venha a participar estarão por este legitimadas e, por outro lado, porque as decisões administrativas serão tomadas levando-se em conta a necessidade de seus cidadãos, minimizando o risco de tomada de decisões equivocadas por parte da administração.

Um exemplo de participação popular, já no campo das finanças públicas e que não se trata de forma de participação constitucionalmente explicitamente prevista, é o Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo é um mecanismo por meio do qual a população decide, de forma direta, qual será a melhor forma de aplicar parte dos recursos públicos disponíveis no orçamento público de determinado ente de governo, no que tange a obras e serviços que serão executados pela administração. No município de Porto Alegre, por exemplo, onde a prática do OP está implementada desde 1989, o prefeito municipal, ao encaminhar para a Câmara Municipal o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2010, escreveu, textualmente, em seu Ofício nº 778-GP, de 14 de outubro de 2009, o seguinte trecho:

Como de costume, as prioridades contempladas no orçamento respeitam à soberana vontade da população porto-alegrense, através do Conselho do Orçamento Participativo. Tais prioridades, por ordem hierárquica, são: habitação, educação, assistência social, saúde, pavimentação (PORTO ALEGRE, 2010).

Outro exemplo de incentivo à participação popular no Brasil, previsto na legislação infraconstitucional, está inserido na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), de 04 de maio de 2000 (BRASIL, 2000).

Considerando o desejo de fomentar a participação da sociedade no controle das contas fiscais, o legislador contemplou, no art. 48 da LRF, a importância da mobilização popular no controle da gestão pública, participando da discussão e elaboração dos planos e orçamentos:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Outra forma de participação popular é a possibilidade que é facultada ao contribuinte em definir a aplicação de parte de seu Imposto de Renda - IR devido para atender algumas finalidades sociais, tais como o incentivo ao esporte, à cultura, ao audiovisual e ao amparo das crianças e adolescentes. Nesse sentido, a legislação do IR permite que o contribuinte pessoa física destine até 6% de seu imposto devido a determinados fundos autorizados a receber recursos públicos.

Pelo fato de o fundo de amparo à infância e à adolescência ser muito pouco divulgado, em comparação à ampla divulgação das contribuições em favor de projetos culturais, esportivos e dos incentivos às atividades audiovisuais por empresas de seus respectivos setores, dar-se-á ênfase, neste trabalho, ao Fundo da Infância e da Adolescência – FIA.

Apesar de a possibilidade de destinação de recursos do Imposto de Renda aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente por pessoas físicas e jurídicas existir há muitos anos, desde 1990, a quantidade de contribuintes que a fazem é ainda muito pequena em relação ao seu potencial, como será mais detalhado nas próximas páginas.

Na tentativa de aumentar a arrecadação para os fundos, dentre eles o FIA, existe um Projeto de Lei em fase final de tramitação na Câmara dos Deputados. Esse projeto propõe mudanças na atual forma de incentivo fiscal às destinações aos fundos por meio de dedução do Imposto de Renda, e altera a atual sistemática de tais destinações. Tais mudanças e alterações visam, em última análise, avançar na superação das dificuldades mais básicas de



sobrevivência a que são expostas crianças e adolescentes carentes deste país, principais vítimas dessa desigualdade vivenciada diariamente e que já está tão banalizada.

Este trabalho foi desenvolvido em três partes. Na primeira parte do trabalho avaliou-se a situação da importância da tributação para o Estado para que este consiga garantir direitos aos seus cidadãos. Dentre as receitas públicas disponíveis para o funcionamento do Estado estão as receitas tributárias, que assumem o papel de principal fonte de receitas. Estabeleceu-se o vínculo da tributação como forma de garantir os direitos fundamentais constitucionalmente previstos. Demonstrou-se a relação da tributação com princípios constitucionais como o da Igualdade e o da Dignidade Humana. Por fim, demonstrou-se a importância da participação popular nas decisões de aplicação dos recursos públicos.

Na segunda parte do trabalho foi analisado o Fundo da Infância e da Adolescência como um mecanismo de participação popular que visa garantir direitos, diminuir desigualdades e proporcionar aos cidadãos uma realidade e um futuro melhores. Nesse capítulo demonstrou-se onde se encontram as garantias dos direitos da infância e da adolescência na Constituição brasileira e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Nesta etapa do trabalho foi analisado o Fundo da Infância e da Adolescência, sua atual sistemática de destinação de imposto de renda por parte dos cidadãos e quais de suas características estabelecidas na legislação brasileira que obstaculizam o incremento de destinações por parte de pessoas físicas.

A terceira, e última parte desse trabalho, visou subsidiar o debate sobre o Projeto de Lei 1300/99. Trata-se de um projeto de lei que está em fase final de tramitação na Câmara dos Deputados, que propõe mudanças na atual forma de incentivo fiscal às destinações aos fundos por meio de dedução do Imposto de Renda e que altera a sistemática de tais destinações. No fim do Capítulo 3, abordou-se a polêmica da destinação dirigida sob o ponto de vista dos atores sociais envolvidos na questão da destinação de imposto de renda por parte dos contribuintes para os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

## **CAPÍTULO 1 – A TRIBUTAÇÃO COMO FORMA DE GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

### **1.1 A Tributação e os Direitos Fundamentais**

A atuação do Estado compreende um conjunto de medidas que abrangem os gastos e a arrecadação de recursos públicos, a fim de aumentar o bem-estar da população. Nesse sentido, pode-se citar como atuação estatal, a construção de bens públicos, como uma estrada ou uma escola, a compra de bens ou a contratação de serviços para a manutenção da máquina administrativa e, ainda, o exercício do poder de tributar.

Para o seu funcionamento, o Estado necessita de receitas. Dentre essas receitas está a tributária como principal origem de recursos financeiros para o desenvolvimento de suas ações.

Cabe ressaltar que o tributo, obrigação pecuniária e compulsória que é entregue pela sociedade ao Estado, é o principal meio de que se utiliza o Estado para a concretização das políticas públicas, as quais buscam realizar os objetivos constitucionais prescritos no art.3º da Carta Política.

Para Nogueira (2008, p.29), “Tributo, Direito e Tributação se encontram presentes na vida do homem desde os mais priscos e insondáveis tempos até os dias de hoje”. O mesmo autor<sup>1</sup> adiciona, em sua análise, que “tudo indica que essas três categorias continuarão a fazer parte dos novos cenários que a vida em sociedade continuará a construir”.

Sobre a história da tributação, Nogueira (2008, p.38) ensina que:

Quando se trata de uma teoria da tributação, evidentemente que surgem também os sistemas, e isso varia dentro de uma perspectiva de atemporalidade e, também, de espacialidade. Essa Teoria envolve, portanto, uma tributação que é uma realidade social e mesmo pré-social.

Assim sendo, tivemos tributação na Antiguidade, tributação na Idade Média, no Regime da Feudalidade; tributação na primeira globalização marítima, portanto, uma tributação no contexto de colonialidade. E, finalmente, tivemos uma tributação formatada para o Capitalismo e que acabou resultando numa tributação típica do estado Burguês, sendo certo que a experiência Socialista muito se afastou desses contextos, em razão da própria natureza do regime.

---

<sup>1</sup> Idem, p.29.



De qualquer sorte, independente desses fatores de tempo ou de espaço, é indiscutível que encontramos três elementos na tributação: quem tributa, o que se tributa e quem é tributado. Um quarto fator emerge, em termos de instrumentalidade, e se questiona, então, como se tributa.

Nogueira (2008, p.38) ensina que, historicamente, a tributação ocupou papel conflituoso na relação entre quem tributa e quem é tributado. São muitas as situações em que se pode perceber essa relação conflituosa, como na tributação legitimada pela força no Antigo Império Romano; como a relação tributária que envolveu vassalo e soberano na época feudal; e como a tributação de caráter expropriatório, existente para a manutenção de poder e de monopólios que se deu no início do século XVI, na formação do Estado Moderno. A relação da tributação com a sociedade, segundo Nogueira<sup>2</sup>, teve alteração em período posterior, quando:

A partir da formação do Estado Burguês e, sobretudo, com a Revolução Francesa, encontramos um paradigma que [...] na Declaração de 26 de agosto de 1789, na França, os artigos 13 e 14 bem caracterizam o projeto fracassado dessa tentativa de democratização do tributo, na medida em que o primeiro deles determinava que todos estavam obrigados a contribuir para as despesas do Estado, ou seja, para as despesas da sociedade, e que, no artigo seguinte, cada cidadão, por si mesmo ou por seus representantes, tinha o direito de exigir a prestação de contas, o resultado da aplicação dos recursos captados. [...]

Nesse período, realmente, houve uma obra inacabada e, nesse momento, se tenta voltar às origens, de tal modo que a sociedade passe a considerar a tributação não como um instrumento cego, de transferência da riqueza do particular para o setor público, e muito menos como instrumento de manipulação do poder ou de contenção de ascensão de segmentos dominados.

O Sistema Tributário Brasileiro não pode ser encarado como mero arcabouço normativo que tenha por objetivo definir competência, instituir e cobrar tributos e também relações jurídicas entre o Fisco e o contribuinte. Segundo Nogueira (2008, p. 144):

Embora tal caracterização seja necessária e relevante, sem inserir o sistema no superior espaço dos Direitos Fundamentais [...], sua existência e funcionamento estariam limitados à frigidéz de um relacionamento credor X devedor.

Para Nogueira (2008, p.131), existe um paradoxo no Sistema Tributário Brasileiro trazido pela Constituição Federal de 1988 que deve ser superado. Trata-se da “existência de um corpo sistêmico híbrido formado pelo regime autoritário de 1964 [...], e, também pelo

---

<sup>2</sup> Idem, p.38.

novo texto [...]”. Na sequência de sua análise sobre tal paradoxo, Nogueira (2008, p.136) afirma que:

São duas cabeças em um mesmo corpo jusbiológico. A primeira delas de matriz e raízes autoritárias (decorrência do regime militar então imposto) e tecnicamente modelado para sustentar o projeto brasileiro de desenvolvimento acelerado (concebido e gerenciado pela técnico-burocracia do chamado “milagre brasileiro”). Nesse modelo, não teve assento a democracia (regime político incompatível com a ditadura militar que assumiu o poder absoluto sem qualquer limite), palavra sequer mencionada na Constituição de 1967/1969. Na de 1988, diversamente, adota-se expressamente o modelo mais avançado de regime político, o do Estado Democrático de Direito. Afora isso, um programa completo para implementação de uma verdadeira democracia material e efetiva. Como resolver esta contradição *in terminis*? A resposta é simples, embora extremamente difícil de implementação. Quando em um mesmo corpo duas cabeças comandam todo o conjunto em direções opostas, uma das duas terá de ser neutralizada. Assim o caso do sistema constitucional brasileiro, que vem funcionando “para trás”, retrospectivamente, segundo a orientação do superado regime autoritário militar. Nesse penoso confronto, os princípios, expressa ou implicitamente adotados na Carta de 1988, representam o melhor instrumento para reverter a atual anomalia que vem dominando e sufocando há mais de quarenta anos a área tributária.

Nesse sentido, Buffon (2009, p. 19) afirma que “a tributação se constituiu num instrumento de concentração de renda, quando sua histórica função aponta para um sentido diametralmente oposto”. Isso significa que rendas de menor montante têm um percentual maior comprometido com o pagamento de tributos do que rendas de maior soma. Para exemplificar, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, em 2008, as famílias que tinham renda de até dois salários mínimos dedicaram 197 dias para pagamento de impostos, enquanto as que tinham renda familiar superior a 30 salários mínimos comprometeram 106 dias para arcar com o mesmo pagamento<sup>3</sup>.

Buffon (2009, p. 67) acrescenta que:

No Brasil, principalmente, ocorre um incremento significativo na carga tributária, sem que a capacidade contributiva do cidadão seja levada em consideração e sem que o Estado, concomitantemente, dê efetividade à proteção social, constitucionalmente exigível e faticamente imprescindível. Assim, o sistema tributário vai se sofisticando de tal forma que se converte em algo nunca dantes visto: um eficaz meio de “redistribuição de renda”.

Essa “redistribuição de renda” é feita às avessas, ou seja, a parcela da população com menor capacidade contributiva, além de não lhe serem garantidos minimamente os direitos sociais, arca com parcela significativa e insuportável da carga tributária, em favor das minorias organizadas, que se encontram no topo da pirâmide social e têm o poder necessário para fazer valer seus interesses.

<sup>3</sup> <http://www.ecodebate.com.br/2011/02/28/quanto-mais-mais-pobre-e-o-contribuinte-mais-dias-de-seu-trabalho-ao-ano-ele-destina-ao-pagamento-de-tributos/> Acesso em 03/07/2011.





**Escola de Administração Fazendária**

Esse quadro é a mais clara manifestação da face perversa do que se pode denominar de déficit democrático, isto é, trata-se de uma incontroversa demonstração de que a decantada democracia representativa corresponde a um tremendo processo de “faz de conta”.

Tal ocorre no campo fiscal, pois a parcela que representa a maioria da população tem possibilidades bastantes reduzidas de intervenção no processo decisório a partir do qual a carga tributária é gestada; ao passo que as corporações – sobretudo aquelas representativas do capital – definem através dos pseudos-representantes do povo, os limites e contornos da carga tributária mais conveniente.

Com isso agrava-se o quadro das desigualdades sociais e econômicas, uma vez que a carga tributária se transforma num fabuloso meio de retirar daqueles que possuem baixa capacidade econômica os poucos recursos que poderiam ser empregados no sentido de construir uma vida, senão melhor, menos ruim.

Mais paradoxal ainda é o fato de que boa parte desses ínfimos recursos seria empregada para atender àquelas necessidades estritamente relacionadas à sobrevivência. Ou seja, seriam consumidos para fazer frente àquilo que lhes é sonogado pelo Estado (saúde, alimentação básica, educação, habitação, transporte, etc.). Em outras palavras, o Estado não cumpre com suas razões de existir, não assegura a proteção social e ainda retira boa parte dos recursos, que seriam utilizados para fazer frente àquilo que deixa de prestar ao cidadão já empobrecido.

É inegável que a prerrogativa do Estado de exigir tributos é percebida com grande rejeição por parte da sociedade, que não entende o dever fundamental de pagar tributos como moralmente legítimo. Contudo, o Estado, para manter-se, e com isso propiciar a convivência social, necessita de receitas públicas, dentre elas, principalmente, das receitas chamadas derivadas (tributos).

A tributação é fonte de recurso para que o Estado possa garantir direitos aos cidadãos, salientando que tais direitos são mais necessários aos indivíduos que tem menor capacidade contributiva para com a coletividade (BUFFON, 2009, p.91).

Buffon<sup>4</sup> acrescenta que:

Por mais paradoxal que seja, submeter-se à tributação corresponde a um imperativo de liberdade. Tal ocorre porque ela corresponde à condição de possibilidade de concretização das promessas contidas nos direitos fundamentais, especialmente aqueles de cunho social. Pode-se dizer, desse modo, que é a tributação que permitirá que se usufrua uma efetiva liberdade.

No sentido de dar nova ótica à tributação, salienta-se que é importante que esta seja meio para que o Estado propicie às pessoas a densificação de sua indisponível dignidade.

---

<sup>4</sup> Idem, p.91.

## 1.2 Os Princípios da Dignidade Humana e da Igualdade e a Tributação

A dignidade humana deve ser o princípio norteador da tributação para que assim se maximize a eficácia dos direitos fundamentais. A tributação deve estar inserida numa perspectiva de reconstrução de relações sociais, baseada no princípio da solidariedade e na redefinição do papel do Estado, buscando-se a construção de uma realidade em que o ser humano seja o eixo central e todas as ações tenham como norte a busca de existência digna a todos (BUFFON, 2009, p. 119). Buffon<sup>5</sup> ensina que:

A primeira grande dificuldade, quando se enfrenta a questão do princípio da dignidade da pessoa humana, é a própria definição da amplitude de seu significado e, por decorrência, de sua eficácia jurídica. Talvez se esteja diante daqueles conceitos impossíveis de ser formulados sem que haja um significativo espaço de contestação.

Isso ocorre porque a idéia da dignidade da pessoa humana, como se verifica, por exemplo, com a própria idéia de justiça, transcende as possibilidades conceituais e avança para o campo intersubjetivo. Isto é, embora muitos não saibam formular um conceito de justiça, a maioria das pessoas consegue identificar quando está diante de uma situação de injustiça.

Dá-se o mesmo com o princípio da dignidade da pessoa humana, porque, embora seja difícil esgotar as possibilidades de dizer o que representa tal princípio, mostra-se razoavelmente seguro identificar as situações nas quais esse princípio está sendo vilipendiado.

Em termos históricos, o princípio da dignidade humana passou a ser mais amplamente considerado, ao ponto de ser expressamente reconhecido na grande parte das Constituições, a partir da segunda guerra mundial, em especial, após a sua consagração pela Declaração Universal da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1948 (BUFFON, 2009, p. 121).

Buffon<sup>6</sup> acrescenta que:

No Brasil, o princípio da dignidade humana se constitui num dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito, instituído formalmente pela Constituição brasileira de 1988. Pode-se afirmar que, a partir daí, foi concebida uma nova idéia de bem comum, a qual necessariamente passa pela incessante busca da construção de uma sociedade na qual todos possam usufruir de uma existência digna.

[...]

Assim, os direitos fundamentais se revelam como decorrentes desse valor maior do Estado Democrático de Direito brasileiro, haja vista que eles passam a ter a intenção

---

<sup>5</sup> Idem, p. 119.

<sup>6</sup> Idem, p. 122.



**Escola de Administração Fazendária**

de explicitar uma idéia de homem, decantada pela consciência nacional e universal ao longo dos tempos, enraizada na cultura dos homens que formam a sociedade brasileira, e agora recebida pela Constituição.

Com o princípio da dignidade da pessoa humana constitucionalmente positivado, constata-se que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o homem constitui a finalidade precípua, e não o meio da atividade estatal. O Estado tem a função de assegurar ao indivíduo seu direito de existir com dignidade e de protegê-lo ante eventual ameaça da própria sociedade.

Apesar da dificuldade de definir o princípio da dignidade humana, sob a pena de não se estar sendo “harmônico com o pluralismo e a diversidade de valores que se manifestam nas sociedades democráticas contemporâneas”, segundo Buffon<sup>7</sup>, a importância de tal princípio é de fácil percepção no campo tributário.

Buffon (2009, p.125) ainda ensina que, no que tange a relação entre tal princípio e a tributação, pode se dizer que esta se dá em dois aspectos:

[...] para justificar as exações tributárias visando a captação de recursos para cobrir os gastos do Estado na proteção da dignidade humana; e para exigir que na imposição dos tributos seja resguardado o mínimo necessário à manutenção dessa dignidade humana.

A Constituição de 1988 instituiu formalmente um Estado Democrático de Direito que difere do modelo de Estado vigente no período ditatorial instaurado em 1964. O modelo implementado pela nova Constituição foi inspirado em constituições dirigentes existentes no cenário mundial no período pós-guerra. A implementação desse novo modelo de Estado Democrático de Direito é condicionada à busca da igualdade substancial entre as pessoas e não da mera igualdade formal. Nesse sentido, segundo Buffon (2009, p. 113), igualdade substancial exige:

[...] não apenas que trate os iguais como iguais e os desiguais como desiguais, mas também que haja no sentido de que as desigualdades econômicas e sociais, que produziram essas diferenças, sejam combatidas, minimizadas e eliminadas. Ou seja, o tratamento formalmente desigual deve visar à redução das desigualdades fáticas ou materiais, o que equivale a uma nova concepção de justiça, a qual sempre esteve intrinsecamente vinculada a idéias de igualdade.

Nessa nova organização social, o Estado assume papel decisivo no sentido de não apenas assegurar a igualdade formal, mas, sobretudo, de alcançar a igualdade material, isto é, o estado passa a ter como condição de existência a busca de meios que possam minimizar as desigualdades decorrentes do modelo econômico vigente.

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 120.



A busca da igualdade substancial é objetivo desse novo Estado Democrático de Direito que se tem, desde 1988, no Brasil. É importante ressaltar que a construção da igualdade material deve ser visada por cada um dos poderes constituídos no desempenho de suas respectivas responsabilidades constitucionais.

É nessa perspectiva que Buffon (2009, p. 116) afirma que a tributação “se constitui num dos principais instrumentos à redução das desigualdades sociais e, via de consequência, à efetivação do próprio (novo) Estado Democrático de Direito”.

Isso significa que o Estado pode atuar no sentido de diminuir desigualdades ao aplicar a sua receita tributária garantindo a seus cidadãos saúde, ensino, alimentação, moradia, bem como outros direitos fundamentais previstos na Constituição.

Não se deve olvidar que a concretização não só do princípio/direito da igualdade, bem como de todos os demais direitos fundamentais abarcados na Constituição Federal de 1988 somente serão possíveis se houver o cumprimento do principal dever de cidadania: o pagamento de tributos (BUFFON, 2009, p.81).

A História recente demonstra que no período pós-guerra houve uma crescente preocupação em positivar constitucionalmente direitos, os quais atingiram o status de direitos fundamentais. Nesse rol de direitos fundamentais estão direitos de caráter prestacional por parte do Estado, como os direitos sociais, culturais e econômicos.

Para Buffon<sup>8</sup>:

Ocorre que, inegavelmente, a centralidade do debate sobre direitos fundamentais relegou para um plano secundário e, muitas vezes, inexistente o espaço destinado pela doutrina para o debate acerca dos deveres fundamentais. Tal se verificou, porque as próprias constituições, que foram generosas quanto aos direitos, quase não trataram dos deveres ou, até mesmo, silenciaram sobre eles.

A propósito, restou negligenciada a questão dos deveres fundamentais, e, portanto, pouca importância foi dada justamente à face, também fundamental, que permite que os direitos sejam, de fato, assegurados.

Buffon (2009, p.83) reconhece que as constituições contemporâneas que tiveram o que o autor chama de “’quase-obsessão’ por consagrar direitos e descurar deveres” surgiram em período posterior aos regimes autoritários, o que justificaria tal situação.

No entanto, segundo o próprio Buffon<sup>9</sup> pontua que:

---

<sup>8</sup> Idem, p. 81.

<sup>9</sup> Idem, p. 83.



Escola de Administração Fazendária

[...] as circunstâncias contemporâneas são outras, e a categoria dos deveres fundamentais deve ser pensada como parte integrante do Estado Democrático de Direito. Se assim não for, o debate rumará para o ingênuo, descompromissado e irreal cenário do “paraíso dos direitos”, no qual se reclamam e, cada vez mais, se reconhecem formalmente novos direitos, sem que se tenha a devida preocupação com o seu custo social, e, portanto, sem que tais direitos tenham a perspectiva de divorciarem-se da condição de meras promessas.

A questão dos deveres fundamentais não pode continuar ocupando um espaço tão pouco significativo na teoria constitucional, pois isso implica um pacto de hipocrisia, em que se faz de conta que se tem direitos – dado que formalmente consagrados – e se imagina que tais direitos possam ser assegurados por um ente “sobrenatural” – Estado –, esquecendo-se de que este ente nada mais é do que a soma de todos e não o contraponto da sociedade.

E acrescenta Buffon<sup>10</sup> ainda que:

Por mais paradoxal que possa parecer àqueles que concebem a cidadania apenas sob a face dos direitos, a própria idéia de dignidade humana está vinculada aos deveres fundamentais, pois ela “não consiste em cada um exigir seus direitos”, mas, sobretudo, consiste em cada um assumir seus deveres como pessoa e como cidadão e exigir de si mesmo seu cumprimento permanente.

### 1.3 A Participação Popular

Além do dever fundamental de proceder ao pagamento de seus tributos, cabe mencionar que se espera do cidadão uma conduta mais ativa, em que este participe e intervenha na realidade de sua comunidade.

Historicamente, a relação entre o Estado e a sociedade tem se mostrado conturbada. Por um lado, existe a necessidade de se arrecadar recursos para financiar as atividades do Estado e, por outro, o serviço público que retorna para a população é alegado como de baixa qualidade.

Contemporaneamente no Brasil, constatou-se um movimento por parte do Estado para tentar dirimir o conflito fiscal. No entanto, tratava-se de um movimento meramente arrecadatório. Eram campanhas que estimulavam às pessoas exigirem sua nota fiscal em cada compra realizada e, em troca, concorrerem a sorteios de prêmios diversos. Existem vários exemplos atuais de campanhas dessa natureza, realizadas com moldes arrecadatórios.

Na Bahia, por exemplo, existe a campanha chamada “Sua Nota é um Show”. Nessa campanha, os contribuintes trocam notas ou cupons fiscais por ingressos de atividades artístico-culturais e esportivas. No estado do Rio Grande do Sul, pode se mencionar a

---

<sup>10</sup> Idem, p. 84.



campanha “Paguei Quero Nota”. Igualmente arrecadatória, a campanha propõe que os cidadãos acumulem notas fiscais em suas compras e troquem por cautelas para concorrerem a prêmios.

Com esse viés arrecadatório, se, ao término da campanha, o comportamento das pessoas voltar ao normal, no sentido de exigir ou não o seu cupom fiscal, poderá se inferir que campanhas dessa natureza não desenvolvem cidadania nas pessoas. As pessoas não entendem as razões de sua conduta e não percebem mais a importância do simples ato de exigir um comprovante fiscal. Ou seja, se não há show ou sorteio de prêmios, não há razão que, por si só, justifique ao contribuinte a importância da nota ou do cupom fiscal. O contribuinte não percebe a importância de se certificar que o tributo pago por ele, contribuinte, na compra de produtos ou serviços será, efetivamente repassado aos cofres públicos.

#### **1.4 PNEF - Programa Nacional de Educação Fiscal**

Na década de 90, surge o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, com a ideologia de conscientização tributária, de cidadania e também de alocação eficiente de recursos públicos e seu controle por parte da sociedade.

O PNEF – Programa Nacional de Educação Fiscal - visa, dentre outros objetivos, desenvolver a cidadania e a harmonizar a relação entre o cidadão e o Estado. Considerando que a instituição e a cobrança de tributos é de suma importância para que o Estado viabilize suas atribuições e considerando, por outro lado, que esta mesma prerrogativa (instituir e cobrar tributos) tem, em geral, rejeição por parte dos contribuintes, surge a figura do incentivo à participação popular como forma de harmonizar a relação entre o cidadão/contribuinte e o Estado.

Em democracias recentes, governos e segmentos da sociedade vêm buscando mecanismos para fortalecer as instituições democráticas. Com esse objetivo, várias experiências têm sido desenvolvidas para aumentar a participação dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas. Como exemplos de mecanismos de participação popular, no caso brasileiro, pode-se citar o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, em termos de previsão constitucional, e o orçamento participativo, como prática de participação não prevista na Constituição Federal.



As virtudes da participação popular são muitas. Pode se mencionar, dentre outras, a de adequar a atuação do Estado às reais necessidades da população interessada; a de assegurar que interesses espúrios não prevalecerão; a de cuidar para que nenhum interesse seja excluído de consideração no processo político; a de desenvolver a percepção e o conhecimento político dos cidadãos; e a de desenvolver a legitimidade da decisão.

De fato, a administração pública tem se preocupado com a questão da participação popular na rotina da gestão pública. Como exemplo, pode-se mencionar um trecho da Mensagem Presidencial, de número 650, do dia 30 de agosto de 2007, que foi direcionada aos Membros do Congresso Nacional, acompanhando o Plano Plurianual - PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007b). Tal mensagem apresentava o PPA ao Congresso e, nela, o Presidente salientou que:

A construção deste Plano contou com a participação de segmentos representativos da sociedade efetivada em cerca de 40 Conferências de diversas políticas públicas, inúmeros fóruns e Conselhos. Essa participação ativa, que será fortalecida na avaliação das políticas a serem implementadas, aprofundará o controle social das ações de governo (BRASIL, 2007b).

Evoluindo em uma análise histórica, a fim de compreender a função da participação popular na organização política atual e sua inserção no modelo contemporâneo de Estado, percebe-se que foi após a segunda guerra mundial que tal participação ganhou importância.

As barbáries dos regimes totalitários e da guerra fizeram com que os Estados-membros da recém-criada Organização das Nações Unidas percebessem que aqueles regimes eram incompatíveis com a proteção e efetivação dos direitos humanos fundamentais.

Nessa perspectiva, a Declaração Universal dos Direitos do Homem consagrou, em seu artigo 21, item I, que “Todo o homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”. Foi nesse período que a participação popular se consagrou como o instrumento mais adequado para se assegurar proteção e a efetivação daquilo que fora acordado na Declaração Universal dos Direitos dos Homens.

Após 40 anos do cenário internacional descrito acima, apenas em 1988 – também depois de um período ditatorial – o Brasil busca a concretização do Estado Democrático de Direito, o qual exige, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (parágrafo único do art. 1º).



A atual situação brasileira é bem diferente da situação ditatorial e a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, que completou 20 anos em outubro de 2008, apresentou à nossa sociedade um modelo de democracia que mistura princípios de democracia representativa e de democracia participativa.

Na constituição cidadã de 1988, inclusive, existe a previsão textual de mecanismos de participação popular, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, onde o cidadão participa diretamente. E existe, também, a possibilidade de os cidadãos participarem indiretamente, através de representantes eleitos dentre os cidadãos, como no caso dos Conselhos previstos na Constituição, como, por exemplo, os Conselhos da República e o Nacional de Justiça, previstos nos artigos 89 e 103-B, respectivamente.

A participação ativa dos cidadãos nos assuntos de sua comunidade é uma característica a ser desenvolvida em nossa sociedade. Não é simples definir, mesmo que em termos operacionais, um conceito útil de participação popular na administração pública. Em sentido amplo, participar significa intervir num processo decisório qualquer.

A participação popular é a expressão concreta da soberania do povo em ação, em que este exerce o poder político na condição de titular. Tal exercício de titularidade é inerente e indispensável à democracia contemporânea.

O incentivo à participação popular é uma das formas de desenvolvimento de cidadãos éticos e críticos, o que contribui para um efetivo exercício de atos de cidadania. Segundo Estigara (2009), “é importante que haja uma soma de esforços entre o Estado e toda a sociedade para que se possa concretizar os objetivos constitucionais de se atingir uma sociedade livre, justa e solidária, a redução de desigualdades e a erradicação da pobreza.”

### **1.5 Incentivos Fiscais e Participação Popular**

É importante ressaltar que a participação popular pode ser exercida não só nas formas constitucionalmente previstas, mas também sob outros moldes, como, por exemplo, a possibilidade que é facultada ao contribuinte em definir a aplicação de seu Imposto de Renda - IR devido.

A legislação do IR permite que o contribuinte pessoa física destine até 6% de seu imposto devido a determinados fundos, autorizados a receber recursos públicos. Tal





permissão, no caso de contribuintes pessoas jurídicas, corresponde a 1% do imposto de renda pago sobre o lucro real apurado.

Segundo o que estabelece o Decreto 3000/99, em relação ao Imposto de Renda pessoa física:

Art.87. Do imposto apurado na forma do artigo anterior, poderão ser deduzidos (Lei nº 9.250, de 1995, art.12):

- I – as contribuições feitas aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- II – as contribuições efetivamente realizadas em favor de projetos culturais, aprovados na forma da regulamentação do Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, de que trata o art.90;
- III – os investimentos feitos a título de incentivo às atividades audiovisuais de que tratam os arts. 97 a 99; (BRASIL, 1999a).

O parágrafo primeiro do mesmo artigo salienta que a limitação de 1% no caso de pessoas jurídicas e de 6% no caso de pessoas físicas deve ser observada em relação ao somatório das deduções acima.

Por se tratar do Imposto de Renda, a renúncia fiscal é feita por parte da União. Isso significa que o contribuinte tem a opção de, em vez de destinar esse percentual de IR aos cofres do Governo Federal, destine-o a um fundo, que pode ser municipal, estadual ou nacional. O contribuinte que destinar parcela de seu imposto devido a um dos fundos, por sua vez, além de ter cumprido com seu dever cidadão de pagar o seu tributo, terá a certeza de que a parcela que “deixou de entregar diretamente para os cofres públicos”, terá uma destinação certa, por ele definida, e socialmente relevante, como, por exemplo, propiciar um futuro melhor a crianças e jovens carentes (ESTIGARA, 2009, p.92).

Para Vian (2010), ex-Presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Sul, enfatiza-se que:

O Fundo viabiliza a democracia participativa na área dos recursos. Institucionaliza um novo tipo de gestão das finanças públicas. Mas tanto o Poder Público como a sociedade civil não estão conscientizados dessa forma alternativa de organização administrativa do Estado. Essa situação é resultado de fatores históricos, econômicos e culturais. O Estado, no Brasil, veio antes da nação; o governo, antes do povo (VIAN, 2010).

No caso da legislação tributária brasileira, a destinação de parte do Imposto de Renda devido para os fundos é encarada como uma forma de incentivo fiscal, que se concretiza pela renúncia de receita pública por parte do Ente tributário, que deixa de receber tais valores nos



cofres públicos, sendo tais valores destinados diretamente pelo contribuinte para o fundo por ele escolhido.

Os incentivos fiscais para as destinações de parte do valor do imposto de renda devido por parte de pessoas físicas e jurídicas a entidades que atuam em áreas complementares ao poder público são formas de construir uma cultura de participação cidadã, e seria importante maior estímulo por parte da legislação do Imposto de Renda.

Considerando a importância do recolhimento do tributo para o Estado, o seu contrário, a renúncia de tributos, é exceção, sendo que, segundo Estigara (2009, p.71), tal manifestação somente ocorrerá:

[...] quando for possível, com o não recolhimento do tributo, a obtenção de resultado social equivalente ou a potencialização dos resultados sociais pretendidos, pelo estímulo ao desenvolvimento de políticas públicas, pela implementação de políticas públicas descentralizadas [...] em substituição à atuação estatal.

A substituição do Estado na realização de políticas públicas tem o respaldo constitucional quando esta for ao encontro de realizar os objetivos listados no artigo 3º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil – CF/88:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II - garantir o desenvolvimento nacional;  
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Portanto, segundo Estigara (2009, p.71), o objetivo da CF/88 “com a renúncia advinda dos incentivos fiscais, é direcionar o contribuinte a uma conduta socialmente responsável”. Os incentivos fiscais são mecanismos que permitem à população participar diretamente das ações do Estado, fomentando e dividindo com este, práticas de responsabilidade social. É importante aumentar o aproveitamento de tais incentivos fiscais, popularizando-os o máximo possível, pois, conforme adverte Estigara (2009, p.91) “os incentivos fiscais efetivamente potencializam o exercício da responsabilidade social.”

Os incentivos fiscais, de acordo com Tenório (2004, p.514), “visam a promover o desenvolvimento econômico que corresponde a uma ideia de crescimento com repercussões econômicas e sociais, vinculando-se, em consequência, ao conceito de justiça financeira”.



O exercício da responsabilidade social e a busca dos objetivos constitucionais fundamentais têm ligação íntima com o princípio da dignidade da pessoa humana, que deve ser o princípio norteador da tributação (BUFFON, 2009).

Não se pode deixar de falar em tributação num contexto de responsabilidade social, pois, se por um lado, a prerrogativa que tem o Estado de exigir tributos tem por objetivo a promoção do bem comum (e a conseqüente promoção da dignidade humana), por outro lado a prerrogativa que tem o Estado de não recolhimento ou a sua não exigência de tributo deve servir como instrumento de promoção de condutas socialmente responsáveis (ESTIGARA, 2009).

Para Buffon (2009, p. 18) “[...] a tributação desempenha um papel fundamental, pois, desde que adequadamente implementada, pode-se constituir num meio de concretização dos direitos sociais [...]” e acrescenta que:

[...] é imprescindível a (re) introdução do interesse humano na tributação, para que o princípio sobre qual se alicerça o Estado brasileiro possa romper com sua histórica condição de mera norma programática e sejam potencializadas as possibilidades de uma existência minimamente razoável, para que todos possam viver com igual dignidade.

Considerando a importância da responsabilidade social e partindo da premissa que é desejável que se estimule a participação popular em decisões sobre as finanças públicas, o próximo capítulo tem a pretensão de demonstrar uma das formas que isso poderá ocorrer, mediante a utilização de um dos incentivos fiscais disponíveis na legislação brasileira.

## **CAPÍTULO 2 - O FUNDO DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA: UM MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA BUSCA DA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

### **2.1 Os Direitos da Infância e da Adolescência na Constituição Federal de 1988**

O processo brasileiro de redemocratização, que culminou com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88, obteve expressiva participação do Movimento da Infância e Juventude. Dessa expressiva mobilização social, entre outras conquistas, resultou norma expressa no artigo 227 da CF/88, baseada no princípio da cooperação e que define funções primordiais à família, ao Estado e à sociedade (ASSIS, 2008):

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.  
§7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em conta o disposto no art.204. (BRASIL, 1988)

Uma vez que o artigo 227 remete ao artigo 204, cabe fazer algum destaque ao mesmo:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:  
I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;  
II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Fruto da mobilização social acima descrita, ainda pode-se destacar outras duas normas expressas que foram endossadas pelos constituintes: os artigos 228 e 229 da CF/88 (CARRIÇO, 2008, p. 74):



Escola de Administração Fazendária

CF Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

C F Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade (BRASIL, 1988).

Com a finalidade de concretizar a previsão constitucional, ocorreu a elaboração e a implementação da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (YOUNG, 2006). Vitória da sociedade civil que, após a promulgação da Constituição de 1988, segundo Carriço (2008, p.74), “manteve seus esforços junto ao Congresso Nacional, visando obter a rápida regulamentação dos dispositivos constitucionais” e, assim, alterar ou substituir a legislação que se tinha até então: Código de Menores herdado das ditaduras de Vargas e dos militares.

## 2.2 O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA

Para Carriço (2008, p.75), em seu entendimento, aborda que:

A sociedade brasileira estabeleceu, através do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), uma nova ordem jurídica para a infância e a juventude brasileiras, onde a Constituição Federal (CF) definiu os direitos fundamentais e o Estatuto, detalhou e especificou esses direitos. Definindo os parâmetros da prioridade absoluta, criou e regulamentou novos mecanismos políticos, jurídicos e sociais necessários à sua efetivação, estabelecendo um sistema de garantia. Esse sistema de garantia compreende as diretrizes para elaboração da política de atendimento; a definição das medidas de proteção e sócio-educativas; a delimitação dos papéis do Poder Judiciário e do Ministério Público e a tipificação de ilícitos penais e administrativos, além de regular procedimento afetos à Justiça da Infância e Juventude.

O ECA visa garantir a defesa, a proteção e o desenvolvimento da criança e do adolescente. Para Faria (2007), Superintendente da Fundação Abrinq, “A partir do ECA, todas as crianças e adolescentes [...] passaram a ser sujeitos de direitos, levando em conta sua condição especial: a de pessoas em desenvolvimento”. Esta parcela da população deve ter prioridade absoluta por parte da família, da sociedade e do Estado. Amin (2008, p.14 apud SOUSA, 2010) complementa que:

A entrada em vigor no ano de 1990 da Lei 8.069, também conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente, foi um marco sem precedentes na história do sistema constitucional brasileiro, o que pode ser afirmado e constatado sob diversos enfoques.

Como se sabe, a alteração implementada por esse Estatuto para a tutela das crianças



e adolescentes, introduzida pela adoção da *doutrina da proteção integral*<sup>11</sup>, proporcionou novos vãos jurídico-interpretativos, no sentido de se efetivar os direitos fundamentais elencados na Constituição em favor destes destinatários sociais, que passaram a ser discernidos como sujeitos de direitos.

Vários foram os mecanismos criados em favor desta visão política, pois, de fato, conforme a experiência histórico-constitucional brasileira, pouco se poderia avançar somente com a criação enumerada de direitos dissociada da invenção de instrumentos capazes de garanti-los na prática.

Para Vian (2010), este também entende, ainda na linha de pensamento dos autores acima referenciados, que:

O Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA, objetiva a proteção integral de crianças e de adolescentes, mas não é uma vara mágica que transforma uma realidade. Necessita de pessoas e recursos para realizar a travessia do ideal para a prática. Por isso, os princípios do Estatuto podem não passar de intenções se não tiverem o suporte de recursos financeiros.

Cariço (2008, p. 75) acrescenta que o sistema de garantia de direitos acima mencionados organiza-se em três eixos constitutivos, quais sejam:

[...] promoção, controle social e defesa de direitos. Esta divisão é importante para compreender o lugar e o papel dos dois órgãos criados pelo ECA – os Conselhos dos Direitos e o Conselho Tutelar. O eixo da promoção de direitos compreende as políticas sociais básicas destinadas à população infanto-juvenil e às suas famílias. O eixo do controle social trata da participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas voltadas para a criança e o adolescente, por meio da ação de organizações da sociedade civil ou por meio das instâncias formais de participação estabelecidas na lei, que são os Conselhos dos Direitos. Por fim, o eixo da defesa dos direitos, que consiste em zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente por meio de intervenções onde e quando houver ameaça ou violação desses direitos. O Conselho Tutelar atua precisamente nesse eixo [...].

O ECA dispõe, no seu artigo 86, que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente dar-se-á via conjunto de ações governamentais e não-governamentais da União, dos estados e dos municípios.

Para Sêda (2009), é com o artigo 86 que se inicia “a parte do Estatuto que institui mecanismos para garantir, fazer valer, tomar eficaz, o mandamento do art. 227 da Lei Maior.”

Já De La Mora (2009) acrescenta que:

<sup>11</sup> Segundo Andréa Rodrigues Amin, a doutrina da proteção integral é fundada em três pilares: 1º) reconhecimento da peculiar condição da criança e jovem como pessoa em desenvolvimento, titular de proteção especial; 2º) crianças e jovens têm direitos à convivência familiar; 3º) as Nações subscritoras obrigam-se a assegurar os direitos insculpidos na Convenção com absoluta prioridade.



É preciso reconhecer que a participação da população, por meio de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis não constitui apenas um mandamento constitucional (art. 204), mas, também, trata-se da própria garantia da preservação da qualidade dos serviços, descentralizados política e administrativamente.

De La Mora (2009) adverte que o ECA, no artigo 86, reconhece, de forma textual, a “importância das organizações não governamentais e a legitimidade de sua atuação em prol da defesa dos direitos da criança, que se articulará em pé de igualdade com as iniciativas governamentais.”

Para Sêda (2009), é da natureza jurídica do ECA “ser um diploma legal que dispõe sobre realidades dinâmicas, a serem progressivamente construídas” sob as orientações de normas gerais federais, conforme estipula o artigo 204 da Constituição Federal.

Sêda (2009) complementa que:

Para que, então, em seu dinamismo, as linhas de ação sejam progressivamente criadas, aperfeiçoadas e exigidas no dia-a-dia da aplicação fática do Direito, seu art. 88 dispõe sobre as diretrizes da política de atendimento de direitos a serem doravante exigíveis das autoridades constituídas.

Dentre as diretrizes para concretizar as políticas de proteção às crianças e adolescentes, em seu artigo 88, o ECA previu, em seu inciso II, a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos públicos, deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, formados por um colegiado paritário de conselheiros oriundos do poder público e de organizações representativas da sociedade, assegurando, assim, a participação popular paritária. Assim, segundo Sêda (2009), exorta que:

Os Conselhos dos Direitos, um em cada um dos níveis municipal, estadual e federal, são a instância em que a população, através de organizações representativas, participará, oficialmente, da formulação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e do controle das ações em todos os níveis.

Para a operacionalização financeira das políticas públicas definidas pelos Conselhos, o mesmo artigo 88 do ECA, em seu inciso IV, definiu a manutenção de fundos da infância e do adolescente nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. Sousa (2010) complementa que:



Um dos mais importantes meios de efetivação dos direitos elencados nesse Estatuto, preconizados também na Constituição Brasileira, é o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, que são costumeiramente chamados de FIA (Fundo da Infância e da Adolescência).

Teoricamente, através desses fundos, os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes que se encontram em situação de risco social são concretizados de uma forma mais democrática, célere e específica.

Dentre as atribuições previstas no ECA ficou definida a gerência dos Fundos Nacional, estaduais e municipais aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, conforme se verifica no texto do Estatuto:

Art. 260,§2º: Os Conselhos Municipais deverão fixar critérios de utilização, através de planos de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfão ou abandonado (BRASIL, 1990).

Cabe mencionar que os Fundos não foram inovações a serem atribuídas ao ECA. Assis (2008) ensina que a “concepção inicial de Fundo Especial, com tratamento diferenciado na sua composição e gestão” já constava na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, lei esta que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

Artigo 71: Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (BRASIL, 1964).

Igualmente, antes da promulgação do ECA, a Convenção sobre os Direitos da Criança dizia que:

Art. 4. Os Estados Partes comprometem-se a tomar todas as medidas legislativas, administrativas e outras necessárias à realização dos direitos reconhecidos pela presente Convenção. No caso de direitos econômicos, sociais e culturais, tomam essas medidas no limite máximo dos seus recursos disponíveis e, se necessário, no quadro da cooperação internacional (ONU, 1989).

A Convenção sobre os Direitos da Criança é um instrumento de direitos humanos ratificado por 193 países e adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989, como uma Carta Magna para as crianças de todo o mundo (ONU, 1989). Na composição da ONU existem organismos especializados, juntamente com as Nações Unidas e outros programas e fundos tais como, especificamente para o atendimento à criança, o Fundo





Escola de Administração Fazendária

das Nações Unidas para a Infância, UNICEF, os quais compõem o Sistema das Nações Unidas<sup>12</sup>. No Brasil, a Convenção sobre os Direitos da Criança foi promulgada pelo Decreto do Presidente da República nº 99.710, de 21 de novembro de 1990 (BRASIL, 1990).

Assim, de acordo com Assis (2008), um arcabouço normativo de âmbitos nacional e internacional consolidou como necessário um orçamento público que visasse a assegurar os direitos da criança e do adolescente.

Segundo Assis (2008), “um dos elementos a se materializarem com a imperiosidade e qualidade necessárias ao público infanto-juvenil é o Fundo de recursos para a Criança e o Adolescente, ainda em precária organização e funcionamento nas cidades, estados e no país.”

A participação popular nas finanças públicas fomentada desde a promulgação da CF/88 somada ao fato de a tributação ser importante instrumento de redução de desigualdades fazem dos Fundos importantes mecanismos de promoção da dignidade humana, em especial o Fundo da Infância e da Adolescência - FIA.

Os fundos da infância e da adolescência, objeto do próximo item deste trabalho, estão previstos no Decreto nº 3.000 de 26 de março de 1999, que regulamenta a tributação, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza:

Art. 87. Do imposto apurado na forma do artigo anterior, poderão ser deduzidos (Lei nº 9.250, de 1995, art. 12):

I - as contribuições feitas aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - as contribuições efetivamente realizadas em favor de projetos culturais, aprovados na forma da regulamentação do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, de que trata o art. 90;

III - os investimentos feitos a título de incentivo às atividades audiovisuais de que tratam os arts. 97 a 99;

(BRASIL, 1999a)

### **2.3 O Fundo da Infância e da Adolescência**

A partir da Constituição de 1988, o Brasil busca a concretização do Estado Democrático de Direito, o qual exige, conforme previsto textualmente na Constituição que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente,

---

<sup>12</sup> UNICEF, Disponível em: [http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)



nos termos desta Constituição” (parágrafo único do art. 1º), fomentando a democracia participativa (BRASIL, 1988).

Para Assis (2008), a “redemocratização preconizada pela Constituição Federal da República (1988) afirmou, assim, uma novidade então pouco discutida: a gestão democrática e participativa da coisa pública”.

No Brasil, uma das formas facultadas pela legislação para que o cidadão exerça sua cidadania, participando da gestão das finanças públicas, é a destinação, comumente chamada doação<sup>13</sup>, de parte de seu Imposto de Renda devido para o Fundo da Infância e da Adolescência.

A destinação acima mencionada, de acordo com Estigara (2009, p. 92), é considerada como:

[...] forma alternativa de tributo, porque o doador [...] cumpre o dever de pagar o tributo e passa a ter a certeza de que o montante “que deixou de pagar diretamente ao Estado” está tendo uma destinação certa e precisa e socialmente relevante, a partir do momento em que tira crianças e adolescentes da rua [...], para lhes dar perspectivas de uma vida digna por meio da inclusão social [...].

Assis (2008) acrescenta que “em primeiro plano, o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi criado pelo art.6º da Lei nº 8.242/91, lei que instituiu o CONANDA” (BRASIL, 1991):

Art. 6º. Fica instituído o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente.  
Parágrafo Único. O fundo de que trata este artigo tem como receita: a) contribuições ao Fundo Nacional referidas no art.260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; b) recursos destinados ao Fundo Nacional, consignados no orçamento da União; c) contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais; d) o resultado de aplicações do governo e organismos estrangeiros e internacionais; e) o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente; f) outros recursos que lhe forem destinados.

Um dos principais avanços do Fundo da Infância e da Adolescência, quando comparado ao detalhamento do fundo criado por ocasião da lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), é o da necessidade de uma dotação orçamentária para realização dos direitos da criança e da

<sup>13</sup> Apesar de comumente utilizada a expressão doação para se referir ao FIA, cabe mencionar que somente se tratará efetivamente de doação no caso de valores que o contribuinte não possa utilizar como dedução em sua Declaração de Ajuste. Nesse caso estarão doações de valores por parte de contribuintes que utilizem o modelo simplificado ou, no caso de contribuintes que optem pelo modelo completo de tributação, valores que excedam aos 6% do imposto devido, conforme previsto na legislação. No caso de contribuintes que optarem pelo modelo completo de tributação e que estejam dentro do limite de 6% do imposto de renda pessoa física devido e utilizem tal valor como dedução, estaremos diante de uma situação de destinação de imposto e não de doação.



adolescência, garantindo que a sobrevivência do Fundo não seja determinada apenas em razão de transferências voluntárias de tributo por parte das pessoas físicas e jurídicas, além de elevar o Fundo a um status de unidade orçamentária (Assis, 2008).

Às pessoas físicas e jurídicas é facultada a prerrogativa de destinar parte de seu imposto de renda devido aos Fundos instituídos no artigo 87 do Decreto 3.000/99 (BRASIL, 1999a). Os percentuais passíveis de destinação são de 1% e 6% do imposto de renda devido para pessoas jurídicas e físicas, respectivamente.

Para as pessoas físicas, o percentual de 6% do imposto de renda devido corresponde ao somatório das deduções relativas às destinações efetuadas para todos os fundos, que são explorados muito abaixo de seu potencial. Para exemplificar, em 2004, em âmbito nacional, foram destinados aos Fundos da Infância e da Adolescência, segundo Prescivalle (2010), “R\$ 17,1 milhões por pessoas físicas contra um potencial estimado de R\$1,3 bilhão passível de dedução.” Por estimativas, o valor no ano 2007, caso o potencial de destinação das pessoas físicas no país tivesse sido concretizado, teria chegado a R\$1,6 bilhão (PRESCIVALLE, 2010).

Atualmente, milhões de crianças e adolescentes não têm garantido o seu direito à vida, à saúde, à educação, à liberdade, ao convívio familiar e comunitário. Estratégias para enfrentar problemas dessa natureza que atingem crianças e adolescentes são conhecidas.

Segundo a FEBRABAN - Federação Brasileira de Bancos – (2010):

[...] estudos nacionais e internacionais demonstram que crianças pobres que recebem investimentos para sua proteção social e educação na primeira infância apresentam, em etapas posteriores da vida, maior desenvolvimento de capacidades cognitivas, menor probabilidade (para as meninas) de engravidar durante a adolescência, índice muito menor de envolvimento com atos infracionais (para os meninos) e salários significativamente melhores.

A questão-chave é: como mobilizar vontades e condições políticas para caminhar nessa direção? A resposta passa, certamente, por um maior engajamento e participação da sociedade na solução dos problemas. Informar-se sobre as políticas públicas às crianças e aos adolescentes, fazer doações aos Fundos dos Direitos das Crianças e do Adolescente com consciência do significado e do potencial implícito nesse mecanismo, acompanhar o uso dos recursos doados; são condutas que poderão potencializar as chances de mudança dessa realidade.

Nesse sentido, como analisado, apesar da existência do FIA, é baixa a destinação efetiva quando contraposta à potencial. Qual a razão ou razões? É o que se pretende analisar nos tópicos seguintes.

## **2.4 A atual Sistemática de Destinação de Imposto de Renda Pessoa Física**

Preliminarmente, cabe esclarecer que a doação de valores ao FIA é permitida a qualquer cidadão, em qualquer época do ano, e sem a observância de qualquer regra ou procedimento a ser seguido ou modo de tributação ao qual será submetido. Apenas no caso dos contribuintes que desejem deduzir o valor repassado ao FIA, abatendo tal valor do montante do imposto devido é que se deverão observar determinadas condições e procedimentos. Nesta última situação, está; desde que observadas tais condições, limites, e procedimentos, diante, não de doação e sim, de uma opção de participação popular nas finanças públicas em que o cidadão exerce o seu poder de decidir sobre a destinação de parte de seu imposto de renda devido.

É permitida a dedução da destinação do Imposto de Renda na Declaração de Ajuste Anual ao contribuinte que encaminhar recursos ao Fundo durante qualquer momento do ano-calendário e, na entrega da declaração no ano seguinte, optar pelo método de tributação que utilize as deduções legais (antigo modelo completo de declaração).

No caso de o contribuinte optar pelo método de tributação que utilize o desconto padrão (antigo modelo simplificado de declaração), entende-se que o desconto padrão substituirá todas as deduções legais, com a característica de não se exigir que o contribuinte apresente documentação comprobatória de suas deduções. Essa situação acarreta como consequência a não possibilidade de o contribuinte deduzir o valor destinado do montante do imposto por ele devido.

O contribuinte pessoa física do Imposto de Renda que optar em se submeter ao modelo de tributação que lhe permita usufruir das deduções legais previstas, inclusive a dedução dos valores destinados ao FIA, deverá manter consigo o(s) documento(s) comprobatório(s) de suas destinações. Tal comprovação dar-se-á por meio de recibo emitido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão gestor do Fundo beneficiário da doação.

A destinação pode se dar não só em dinheiro, mas também em bens móveis ou imóveis. No caso de a destinação se dar em bens, o valor atribuído deverá ser o “valor de mercado” ou o valor que estiver constando na Declaração de Bens e Direitos da Declaração de Ajuste Anual do doador. No caso de bens adquiridos e doados no mesmo ano, o valor será aquele efetivamente pago. O destinador deverá comprovar a propriedade do bem que estiver



destinando com documentação hábil e, se for o caso, dar baixa do item destinado em sua declaração de bens.

O cálculo da estimativa do valor possível de destinação a ser deduzido do imposto de renda pode ser feito pelo contribuinte manualmente ou, caso prefira, por meio de simulador disponibilizado no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil <sup>14</sup>.

Uma vez que se tenha uma estimativa do valor de destinação, caberá ao contribuinte eleger o ente federativo para o qual deseja fazer a sua destinação (Município, Estado, Distrito Federal ou União). O contribuinte pode eleger fundo de seu próprio município; fundo de outro município; fundos de mais de um município; ou mesmo fundo estadual ou federal.

Após realizar a destinação, o contribuinte deverá declarar o valor destinado em sua Declaração de Ajuste Anual. Essa informação deverá ser prestada na ficha “Pagamentos e Doações Efetuados”, no código correspondente ao item “Doações – Estatuto da Criança e do Adolescente”. Ao prestar tal informação, o contribuinte deverá informar o nome do beneficiário de sua destinação, CNPJ e valor destinado, lembrando que, se for o caso, deverá prestar tais informações tantas vezes quantas forem as diferentes destinações feitas.

Os recibos emitidos pelo Conselho gestor do Fundo deverão ser guardados pelo prazo mínimo de cinco anos, assim como todos os demais recibos de quaisquer deduções que o contribuinte tenha feito em sua Declaração de Ajuste Anual. Para se assegurar de receber o recibo de forma adequada, o contribuinte, após fazer sua destinação, deve enviar cópia do comprovante de depósito efetuado em nome do Fundo ao Conselho e solicitar o respectivo recibo de destinação.

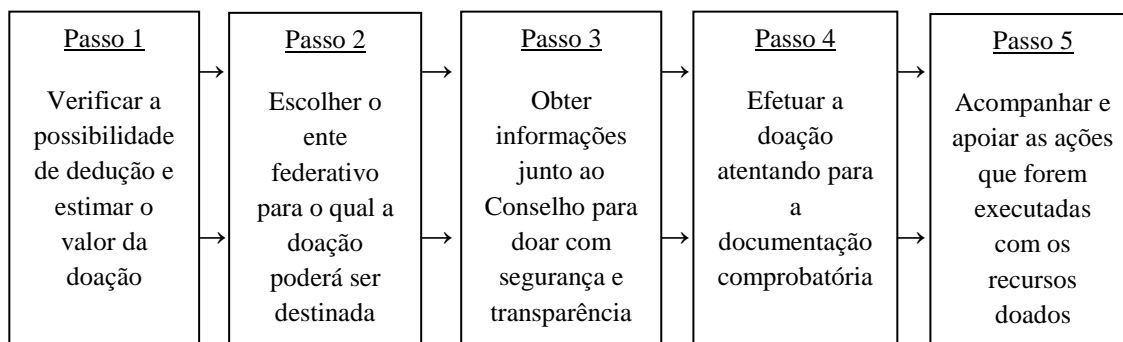
Cabe mencionar que desde 1º de janeiro de 1996, quando a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passou a vigor que as doações efetuadas diretamente a entidades filantrópicas tais como UNICEF, LBV, APAE etc., não são mais passíveis de serem deduzidas do imposto de renda da pessoa física (BRASIL, 1995). O contribuinte desavisado que, por falta de informação, destinar valores a este tipo de entidade, não receberá o devido documento comprobatório de destinação de IR, que somente é emitido pelo Conselho Gestor do Fundo. O recibo emitido diretamente pelas entidades beneficentes não servem para comprovação do direito à dedução de IR. Nesses casos, caso o contribuinte deseje transferir

---

<sup>14</sup> Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATRJO/Simulador/SimIRPFAnual2010.htm>

valores a tais entidades, esse valor deverá ser encarado como doação e não pode ser abatido do imposto de renda.

Em resumo, a sistemática do cidadão que destina parte de seu Imposto de Renda é a seguinte (Quadro 2.1):



**Quadro 2.1 – Passos para destinação do IR**

Fonte: Dados da pesquisa

Em números, podem-se demonstrar os efeitos contábeis da sistemática de destinação de imposto e porque, desde que limitado a 6% do valor do Imposto de Renda devido, a prática é destinação de IR e não doação de valor, como os exemplos abaixo (Quadro 2.2):

Elementos	Exemplo 1		Exemplo 2	
	SEM Destinação	COM Destinação	SEM Destinação	COM Destinação
(1) Rendimentos Tributáveis	24.000,00	24.000,00	100.000,00	100.000,00
(2) Deduções	4.200,00	4.200,00	20.000,00	20.000,00
(3) Base de Cálculo (3) = (1) – (2)	19.800,00	19.800,00	80.000,00	80.000,00
(4) IR	<b>874,80</b>	<b>874,80</b>	<b>16.415,80</b>	<b>16.415,80</b>
(5) Destinação ao FIA	-	52,49	-	984,95
(6) IR Devido (6) = (4) – (5)	<b>874,80</b>	<b>822,31</b>	<b>16.415,80</b>	<b>15.430,85</b>
(7) IR Retido na Fonte	1.000,00	1.000,00	15.000,00	15.000,00
(8) IR a Restituir	<b>125,20</b>	<b>177,69</b>	-	-
(9) IR a Pagar	-	-	<b>1.415,80</b>	<b>430,85</b>

**Quadro 2.2 – Simulações dos efeitos contábeis da sistemática de destinação do IRPF**

Fonte: dados fictícios

Sobre a destinação de Imposto de Renda podem-se fazer alguns comentários sobre os exemplos acima:

1 - no primeiro exemplo, percebe-se que, se não houvesse a destinação de IR, o contribuinte obteria como resultado de sua Declaração de Ajuste o montante de R\$125,20 a título de imposto a restituir;

2 – ainda no primeiro exemplo, ao efetuar a destinação de IR, ele receberá, a título de restituição de IR por ocasião da entrega de sua Declaração de Ajuste o mesmo valor anterior da restituição (R\$125,20) somado do valor da destinação (R\$ 52,49), totalizando, assim, o montante de R\$ 177,69 como IR a restituir;

3 – neste exemplo fica claro a razão de não se falar em doação. A sistemática de destinação de IR implica, sim, num adiantamento de valor ao FIA, até o final do ano, para que, por ocasião da entrega da Declaração de Ajuste, haja um retorno ao contribuinte do valor já adiantado pelo mesmo, neste primeiro exemplo o valor de R\$52,49;

4 – no segundo exemplo, caso o contribuinte não houvesse optado por destinar IR, o contribuinte obteria, como resultado de sua Declaração de Ajuste, o valor de R\$1.415,80 como saldo de IR a pagar;

5 – ainda no segundo exemplo, com a situação de o contribuinte ter optado por destinar valor de IR ao FIA, o resultado de sua Declaração de Ajuste será o de R\$430,85, correspondente aos mesmos R\$1.415,80, com a dedução de R\$ 984,95 correspondente à destinação realizada ao FIA pelo contribuinte no ano anterior.

## **2.5 Análise crítica do atual modelo legislativo**

Segundo estudo realizado pelo Unafisco Sindical, atual Sindifisco Nacional – Sindicato dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (UNAFISCO SINDICAL, 2007):

[...] a legislação que normatizou o artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que trata da destinação do imposto, cria, em muitos aspectos, dificuldades à efetiva aplicação do incentivo, especialmente quanto a: complexidade de procedimentos operacionais; falta de sistematizações que permitam o controle dos recursos; tratamento diferenciado para situações similares e prazos incompatíveis com a época de apuração do imposto.



De fato, a normatização da destinação do Imposto de Renda necessita de reformulações para incentivar às pessoas físicas e jurídicas a exercerem intensamente sua ação cidadã.

No que se refere às principais dificuldades da pessoa física, pode se mencionar: (i) a questão do prazo máximo de destinação em relação à época de realização da declaração do imposto de renda; e (ii) o tratamento diferenciado a situações similares.

De acordo com o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, em sua Norma Técnica nº5/2007 (UNAFISCO SINDICAL, 2007), trata sobre as:

[...] normas operacionais do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) dificultam o exercício da opção pela dedução de parcela do tributo em prol das ações de amparo à infância e à adolescência, como a exigência de que as doações de Pessoas Físicas sejam feitas durante o ano-calendário, ou seja, no ano que precede aquele em que o IR será apurado (entrega da declaração).

Realmente, esse mecanismo conduz para que as destinações das pessoas físicas sejam feitas mais para o fim do ano, quando o contribuinte terá maior clareza sobre o balanço final de suas receitas e despesas. No início do ano, poucos poderão ter certeza de que seus rendimentos pessoais manterão a projeção de cifras planejadas até o final do ano. Fatos inesperados de cunho pessoal ou profissional podem ocorrer na vida das pessoas e aumentar ou reduzir a aferição de rendimentos tributáveis e, conseqüentemente, aumentar ou reduzir o tributo devido em determinado período.

No que se referem às deduções do contribuinte, essas igualmente podem, durante o ano, sofrer alterações (dedução com dependentes, instrução, contribuição previdenciária, despesas médicas, etc.) que poderão impactar na apuração final do imposto, reduzindo o valor do imposto devido.

Outra norma, segundo a entidade sindical dos Auditores Fiscais que limita a participação dos contribuintes em tal modalidade de participação cidadã é:

[...] a substituição de todas as deduções previstas na legislação tributária pelo desconto simplificado de 20% do valor dos rendimentos tributáveis na declaração, impedindo os contribuintes que optam pela declaração no modelo simplificado do IRPF de fazerem a destinação de parcela do imposto devido para os FDCAs (UNAFISCO SINDICAL, 2007).

Tal situação, de fato, dá tratamento diferenciado a situações similares entre contribuintes que apenas se diferenciam por optar por forma de tributação diferenciada, sendo



uns baseados num desconto padrão e outros se utilizando de deduções legais da base de cálculo.

Analisando a questão referente às deduções dos rendimentos tributáveis para aferição da base de cálculo do imposto de renda da pessoa física, percebe-se que, ao optar pelo sistema simplificado de tributação, a previsão legal é a de que o contribuinte substitua todas as suas deduções por uma única dedução, simplificada (correspondente a 20 % sobre a Renda Bruta), independentemente de comprovação. Esse é o teor do § 1º do art. 84 do Decreto nº 3.000RIR/99 - Regulamento do Imposto de Renda - (BRASIL, 1999a), com base no art. 10, da Lei 11.482/07 (BRASIL, 2007a):

Art. 10. O contribuinte poderá optar por desconto simplificado, que substituirá todas as deduções admitidas na legislação, correspondente à dedução de 20% (vinte por cento) do valor dos rendimentos tributáveis na Declaração de Ajuste Anual, independentemente do montante desses rendimentos, dispensadas a comprovação da despesa e a indicação de sua espécie, limitada a:

I - R\$ 11.669,72 (onze mil, seiscentos e sessenta e nove reais e setenta e dois centavos) para o ano-calendário de 2007;

II - R\$ 12.194,86 (doze mil, cento e noventa e quatro reais e oitenta e seis centavos) para o ano-calendário de 2008;

III - R\$ 12.743,63 (doze mil, setecentos e quarenta e três reais e sessenta e três centavos) para o ano-calendário de 2009;

IV - R\$ 13.317,09 (treze mil, trezentos e dezessete reais e nove centavos) a partir do ano-calendário de 2010 (BRASIL, 2007a).

Do artigo acima transcrito, pode-se deduzir que o desconto simplificado de 20% dos rendimentos tributáveis dos contribuintes que se submeterem ao método simplificado de tributação equivale às deduções admitidas na legislação que o contribuinte que se submeter ao método de tributação com base nas deduções legais tem por direito. Estas deduções, acima mencionadas, servem para aferição da base de cálculo do Imposto de Renda, que deverá ser calculado com base na forma e nas tabelas definidas no artigo 86 do Decreto nº 3.000/99 (Regulamento do Imposto de Renda) (BRASIL, 1999a). Essa metodologia deve ser utilizada para o cálculo do chamado “imposto devido”. As deduções legais a que se refere são aquelas constantes do artigo 8º, da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, conforme especificado abaixo (BRASIL, 1995):

Art. 8º A base de cálculo do imposto devido no ano-calendário será a diferença entre as somas:

**I - de todos os rendimentos percebidos durante o ano-calendário**, exceto os isentos, os não-tributáveis, os tributáveis exclusivamente na fonte e os sujeitos à tributação definitiva;

**II - das deduções relativas:**



**Escola de Administração Fazendária**

- a) aos pagamentos efetuados, no ano-calendário, a médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais e hospitais, bem como as despesas com exames laboratoriais, serviços radiológicos, aparelhos ortopédicos e próteses ortopédicas e dentárias;
- b) a pagamentos de despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes, efetuados a estabelecimentos de ensino, relativamente à educação infantil, compreendendo as creches e as pré-escolas; ao ensino fundamental; ao ensino médio; à educação superior, compreendendo os cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado, doutorado e especialização); e à educação profissional, compreendendo o ensino técnico e o tecnológico, até o limite anual individual de:
1. R\$ 2.480,66 (dois mil, quatrocentos e oitenta reais e sessenta e seis centavos) para o ano-calendário de 2007;
  2. R\$ 2.592,29 (dois mil, quinhentos e noventa e dois reais e vinte e nove centavos) para o ano-calendário de 2008;
  3. R\$ 2.708,94 (dois mil, setecentos e oito reais e noventa e quatro centavos) para o ano-calendário de 2009;
  4. R\$ 2.830,84 (dois mil, oitocentos e trinta reais e oitenta e quatro centavos) a partir do ano-calendário de 2010;
  5. (revogado);
- c) à quantia, por dependente, de:
1. R\$ 1.584,60 (mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e sessenta centavos) para o ano-calendário de 2007;
  2. R\$ 1.655,88 (mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e oito centavos) para o ano-calendário de 2008;
  3. R\$ 1.730,40 (mil, setecentos e trinta reais e quarenta centavos) para o ano-calendário de 2009;
  4. R\$ 1.808,28 (mil, oitocentos e oito reais e vinte e oito centavos) a partir do ano-calendário de 2010;
- d) às contribuições para a Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- e) às contribuições para as entidades de previdência privada domiciliadas no País, cujo ônus tenha sido do contribuinte, destinadas a custear benefícios complementares assemelhados aos da Previdência Social;
- f) às importâncias pagas a título de pensão alimentícia em face das normas do Direito de Família, quando em cumprimento de decisão judicial, inclusive a prestação de alimentos provisionais, de acordo homologado judicialmente, ou de escritura pública a que se refere o art. 1.124-A da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;
- g) às despesas escrituradas no Livro Caixa, previstas nos incisos I a III do art. 6º da Lei nº 8.134, de 27 de dezembro de 1990, no caso de trabalho não-assalariado, inclusive dos leiloeiros e dos titulares de serviços notariais e de registro.

Por outro lado, as destinações aos Fundos da Criança e Adolescente encontram amparo legal nos art. 87, inc. I e 102 do RIR/99, e têm sua dedutibilidade prevista sobre o valor do imposto devido, devidamente apurado na forma do art. 86. Ora, deduzir valor dos rendimentos tributáveis para aferir a base de cálculo a ser oferecida à tributação e deduzir valor do imposto devido, já calculado nos moldes do artigo 86, é uma grande diferença.

Isso significa que entender que o valor destinado ao Fundo está englobado nas despesas que se deduz dos rendimentos, significa também entender que a dedução, por exemplo, do imposto pago a título de recolhimento complementar também deve estar englobada nas despesas desta mesma natureza. Em outras palavras, ao se utilizar dessa interpretação para impedir que a contribuição ao Fundo seja dedutível na declaração simplificada, veda-se, também, por analogia, a utilização do imposto pago a título de



complemento mensal, uma vez que, contabilmente, ambas são despesas antecipadas do contribuinte, e constam em mesma igualdade textual do conteúdo do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995 (BRASIL, 1995):

Art. 12º Do imposto apurado na forma do artigo anterior, poderão ser deduzidos:

- I - as contribuições feitas aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- II - as contribuições efetivamente realizadas em favor de projetos culturais, aprovados na forma da regulamentação do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, instituído pelo art. 1º da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991;
- III - os investimentos feitos a título de incentivo às atividades audiovisuais, na forma e condições previstas nos arts. 1º e 4º da Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993;
- V - o imposto retido na fonte ou o pago, inclusive a título de recolhimento complementar, correspondente aos rendimentos incluídos na base de cálculo;
- VI - o imposto pago no exterior de acordo com o previsto no art. 5º da Lei nº 4.862, de 29 de novembro de 1965.

Os grifos não são do original.

VII - até o exercício de 2012, ano-calendário de 2011, a contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico incidente sobre o valor da remuneração do empregado.

Assim, não há que se confundir tal incentivo fiscal correspondente às destinações de imposto de renda, limitado a 6% do valor do imposto devido, com as deduções de despesas admitidas para redução dos rendimentos tributáveis com a finalidade de se aferir a base de cálculo do IRPF. No entanto, mesmo sem qualquer base legal, a RFB impede a dedução das destinações efetuadas pelas pessoas físicas que optem por se submeter ao sistema simplificado de tributação, ocasionando tratamento diferenciado a situações similares entre contribuintes que apenas se diferenciam por optar por forma de tributação diferenciada.

Além dessas principais dificuldades encontradas pelos contribuintes no processo de decisão sobre a destinação de seu imposto, ainda cabe observar que existem outros óbices na atual legislação, como a complexidade de procedimentos operacionais e a falta de sistematizações que permitam o controle dos recursos.

Aos Conselhos não se exige a divulgação à comunidade de informações de relevância, como, por exemplo, o calendário de suas reuniões; quais são as ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente; e qual o total de recursos recebidos e a respectiva destinação por projeto atendido.

Ao contribuinte, por outro lado, é atribuída a obrigação de depositar o valor de sua destinação diretamente na conta que o Conselho da Criança e do Adolescente do local para onde ele deseje destinar mantenha os recursos do respectivo Fundo. De posse de seu comprovante de depósito, o contribuinte deve comparecer ao local de funcionamento do

Conselho beneficiado e obter o respectivo recibo, que deverá ser guardado pelo contribuinte pelo prazo de cinco anos.

Segundo análise da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado:

O ECA, ao permitir a milhões de contribuintes – pessoas físicas e jurídicas – destinarem parte do IR devido aos fundos administrados pelos Conselhos da Criança e do Adolescente, instituídos no âmbito das três esferas de governo, visou a, claramente, ampliar a participação da sociedade no amparo das crianças e adolescentes.

Entretanto, as pessoas físicas tiveram seu potencial de doação grandemente diminuído por normas operacionais. [...]

Uma das possibilidades de causa da redução do potencial destinação é a criação de entraves operacionais. Considerando verdadeira esta possibilidade, a Nota Técnica nº 5 revisada e atualizada demonstra, no quadro abaixo, que as destinações de imposto de renda por parte das pessoas físicas reduziram-se em quase 40% no período de 2000 a 2007, sendo que, na média do mesmo período, o percentual de destinações foi de 0,10% do imposto de renda devido (UNAFISCO SINDICAL, 2007).

**Tabela 2.1 - Evolução das doações aos FDCAs – Brasil em R\$ milhões e em % participação do Imposto de Renda**

<b>PESSOAS FÍSICAS</b>			
<b>Ano</b>	<b>Doações</b>	<b>Imposto de Renda</b>	<b>Participação %</b>
<b>2000</b>	61,81	9.669,94	0,64%
<b>2001</b>	39,52	25.587,89	0,15%
<b>2002</b>	26,26	26.889,27	0,10%
<b>2003</b>	17,09	31.462,39	0,05%
<b>2004</b>	24,0	37.485,96	0,06%
<b>2005</b>	30,80	43.063,53	0,07%
<b>2006</b>	34,41	47.672,59	0,07%
<b>2007</b>	37,20	56.002,17	0,07%
<b>Total</b>	<b>271,15</b>	<b>277.833,74</b>	<b>0,10%</b>

Fonte: UNAFISCO SINDICAL (2007)



Escola de Administração Fazendária

Visto que há dificuldades, necessário se faz abordar mecanismos que possam reduzir a ineficácia social do aparato normativo vigente. É este o objetivo do capítulo três deste trabalho.



Escola de Administração Fazendária

## **CAPÍTULO 3 - AS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO NA LEGISLAÇÃO PREVISTAS NO PROJETO DE LEI Nº 1.300/99**

O ECA (1990) é uma lei de relevante importância no que diz respeito ao desenvolvimento social do país. Ao permitir que contribuintes destinem parte de seu imposto de renda devido aos fundos administrados pelos Conselhos da Criança e do Adolescente estimula-se a participação popular, particularmente no que diz respeito ao amparo das crianças e dos adolescentes.

Contudo, situações de cunho prático, não previstas pelo legislador, comprometem a eficácia da lei. Considerando que as destinações aos fundos são essenciais para a continuidade dos programas por eles adotados, bem como para a extensão e para o aprofundamento dos mesmos, faz-se necessário o aperfeiçoamento da legislação.

Trata-se de modificações da sistemática atualmente adotada que vise a facilitar o exercício da opção por parte dos contribuintes e o controle dos recursos por parte do Poder Público. Segundo preconiza Vieira (2010):

Por lei, todas as pessoas físicas que pagam imposto de renda podem optar por deixar até 6% do valor desse imposto no seu estado ou município, com finalidade específica de financiar políticas de atendimento à criança e ao adolescente. [...]

Mas, na prática, não é bem isso que acontece, e nem com essa simplicidade, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente e a legislação que o regulamentou autorizem exatamente esse procedimento. É que modificações posteriores da legislação foram sendo implementadas para dificultar essa decisão do contribuinte. Por exemplo, as pessoas físicas que declaram imposto de renda em formulário simplificado estão impedidas, por um simples ato normativo da Secretaria da Receita Federal, de fazer a destinação de parte de seu imposto – embora um ato normativo não possa, em nenhuma hipótese, sobrepor-se à lei. [...]

Feita a opção pela destinação, a pessoa física [...] encontra outra dificuldade: “adivinhar” o limite de valor dedutível, uma vez que o cálculo somente será feito na entrega da declaração, ou seja, no ano seguinte. Precisa, ainda, saber o local e o número da conta bancária em que o Conselho da Criança e do Adolescente de sua cidade ou estado mantém os recursos do Fundo e fazer o depósito diretamente nessa conta. De posse do comprovante de depósito, deverá ir ao local em que funciona o Conselho para obter o respectivo recibo. A partir daí, é torcer para que o Conselho gestor do Fundo não deixe de prestar as informações à Receita Federal [...].

Todas essas dificuldades legais e operacionais levam à única conclusão possível: a prioridade constitucional de atendimento à criança e ao adolescente vem sendo desconsiderada, sistematicamente, por nossos governantes. O objetivo claro é inviabilizar a canalização desses recursos para os Fundos de Direitos, para que o Orçamento da União não precise abrir mão desses recursos. O preço dessa atitude fica visível nas estatísticas e nas esquinas, praças e periferias de quase todas as cidades, onde continua crescendo o número de crianças e jovens desassistidos.



No sentido de alterar a sistemática de incentivo fiscal em relação às destinações de imposto de renda efetuadas por pessoas físicas e jurídicas, tramita no Congresso Nacional, em fase final, o Projeto de Lei Ordinária nº 1.300/99 (BRASIL, 1999b).

O Projeto de Lei nº 1.300/99 trás alterações, no que diz respeito às pessoas físicas, das normas operacionais do Imposto de Renda Pessoa Física que obstaculizam o exercício da opção pela dedução de parcela de imposto destinada ao Fundo da Infância e da Adolescência, tais como:

- a) Permite que a dedução da destinação se faça independente da forma de apuração do resultado do ajuste do imposto de renda, estendendo-a às pessoas físicas que optem por declarar o seu Imposto de Renda por meio do modelo simplificado de tributação. Considerando que o número de contribuintes que opta por esse sistema de apuração de tributação é maior do que os que declaram pelo sistema de deduções legais, trata-se de um estímulo à ampliação do número de destinadores. A título ilustrativo, de acordo com dados estatísticos extraídos do sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, dos 19,56 milhões de declarantes do Imposto de Renda Pessoa Física no exercício 2005, apenas 6,34 milhões utilizaram o formulário completo. Na mesma situação, no exercício de 2004, dos 18,05 milhões de declarantes, apenas 5,80 milhões optaram pelo modelo completo de tributação e, no exercício 2003, dos 15,97 milhões de contribuintes declarante, 5,05 milhões optaram por esse mesmo sistema de tributação<sup>15</sup>. Tal modificação consiste em imperativo de isonomia entre contribuintes, não se permitindo distinção entre contribuintes que tenham apenas apurado o imposto de renda em formas distintas de aferição da base de cálculo. Como detalhado no Capítulo 2, todos os contribuintes tiveram as deduções de seus rendimentos tributáveis, a fim de aferir a base de cálculo a ser oferecida à tributação, calculando-se a partir daí o imposto de renda devido. Contudo, desse imposto de renda devido, somente àqueles que não optaram por se submeter ao método simplificado de tributação é que foi dado o direito de definir a destinação de 6% do montante devido; e
- b) Estende a data limite para a efetivação da destinação do imposto de renda devido de 31 de dezembro até a data da entrega da Declaração de Ajuste correspondente ao ano-calendário que se encerrou. Com isso objetiva-se que o contribuinte decida-se sobre o valor a ser destinado ao FIA após ter conhecimento real do valor do imposto de renda devido, apurado por meio da

---

<sup>15</sup> Fonte: sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios/Estatisticas/default.htm> Acesso em 30/09/2010



Declaração de Ajuste do Imposto de Renda Pessoa Física - DIRPF. A atual sistemática determina que a destinação seja feita, obrigatoriamente, durante o ano-calendário que precede o ano em que o Imposto de Renda será apurado. Isso significa, de acordo com a legislação em vigor, que um determinado contribuinte, ao destinar determinado valor no mês de janeiro, por exemplo, o estará fazendo com antecipação de quinze meses de defasagem em relação a DIRPF, que ocorrerá somente entre os meses de março e abril do ano seguinte. E estará realizando sua destinação de IRPF com base em estimativa de resultado a ser atingido durante todo o ano-base, tanto no que se refere a receitas quanto a despesas. Essa sistemática, nesses moldes de exigência, é operacionalmente prejudicial ao atingimento das intenções da legislação. Nesse ponto, o PL1.300/99 faculta ao contribuinte que a destinação por ele realizada entre o dia 1º de janeiro e a data da efetiva entrega da Declaração de Ajuste Anual (final do mês de abril), possa ser deduzida, a seu critério, tanto na Declaração de Ajuste Anual relativa ao ano-calendário anterior quanto na declaração relativa ao ano-calendário em curso, que se dará no exercício seguinte. Essa flexibilização do prazo da destinação reduz a insegurança dos contribuintes em relação à incerteza do montante da dedução que terão direito. Cabe ressaltar que essa extensão do prazo para que o contribuinte eleja qual o exercício que se dará a opção pela participação no incentivo é prática aplicada por pessoas jurídicas em incentivos fiscais regionais, como o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo - FUNRES, não se tratando, portanto, de inovação na legislação.

Além das alterações acima, o PL nº 1.300/99 apresenta outras modificações, como:

- Simplifica procedimentos operacionais em relação à destinação em dinheiro por meio da utilização de modelo de depósito bancário em substituição ao recibo emitido pelo Conselho, promovendo a desburocratização sem, contudo, prejudicar o controle fiscal sobre tais recursos. Nestes termos, segundo o esclarecido na Nota Técnica nº5/2007 do UNAFISCO Sindical (2007), a emissão de recibo, por parte do órgão responsável pela administração da conta do fundo beneficiado pela doação pode ser dispensada, quando o comprovante de depósito bancário contiver os dados necessários (estabelecidos no PL) e, cumulativamente, o estabelecimento bancário assegurar o repasse de tais dados ao fundo beneficiado;
- Estabelece normas de controle aos órgãos gestores dos fundos, facilitando as destinações e reduzindo a necessidade de fiscalização por parte da Receita Federal do Brasil,





o que provocaria o incremento das destinações, como a manutenção de conta bancária específica e a geração mensal de informações em meio magnético à Secretaria da Receita Federal do Brasil, especificando as destinações recebidas, bem como os dados do doador, por exemplo. Isto, segundo a Nota Técnica nº 5 do UNAFISCO acima mencionada, implicaria na imposição de rigorosos padrões de transparência e controle aos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. Controle e transparência não só no que tange o funcionamento desses colegiados mas também na aplicação dos recursos dos fundos por eles administrados, além da previsão de fiscalização pelo órgão do Ministério Público de cada comarca; e

- Exige ampla divulgação por parte dos Conselhos a fim de aumentar o interesse da comunidade em relação às destinações, a transparência das ações e o conseqüente controle social. Criar-se-ia, assim, a obrigatoriedade de divulgar o calendário de reuniões, ações e políticas prioritárias de atendimento às crianças e ao adolescente, requisitos para apresentação de projetos, relação de projetos aprovados, entre outros.

### **3.1 – Cenário Hipotético para o Caso de Aprovação do Projeto de Lei nº 1.300/99**

A Nota Técnica nº5/2007, revisada e analisada, elaborada pelo Departamento de Estudos Técnicos do UNAFISCO Sindical (2007) elaborou uma perspectiva de cenário no caso de aprovação do PL nº 1.300/99 (Anexo 1) (BRASIL, 1999a).

Caso o PL nº 1.300/99 fosse aprovado, numa análise perfunctória, poder-se-ia esboçar um cenário mais amigável para a destinação de pessoas físicas para o FIA (BRASIL, 1999a).

Em primeiro lugar, o potencial de destinação bem como o potencial de destinadores de IR aumentaria consideravelmente. Essa análise se dá em razão de estimar-se que cerca de dois terços dos contribuintes que são impedidos de destinar parte de seu imposto de renda por se submeterem ao modelo simplificado de tributação passariam a ser considerados habilitados para tal. A tabela abaixo demonstra o quantitativo de pessoas físicas que declararam o seu imposto de renda submetendo-se ao modelo de tributação com base nas deduções legais (que são aqueles habilitados a destinarem IR pela atual legislação); o quantitativo de contribuintes que se submeteram ao modelo simplificado de tributação; e o somatório desses dois grandes grupos de contribuintes, que seria o novo universo de potenciais destinadores de valores de IR ao FIA (Tabela 3.1).

**Tabela 3.2 - Quantitativo de Declarantes de Imposto de Renda - Brasil**

Pessoas Físicas <sup>16</sup> – Número de Declarantes em milhões			
Ano	Completo	Simplificado	Total
2000	4,4	8,1	12,5
2001	4,9	9,0	13,9
2002	5,2	10,0	15,2
2003	5,1	10,9	16,0
2004	5,8	12,3	18,1
2005	...	...	...
2006	7,4	14,1	21,5

Fonte: UNAFISCO Sindical (2007)

No que tange o potencial de arrecadação de que os fundos poderão ter no caso de aprovação do PL nº 1.300/99, considerando o mesmo percentual de 0,10% do Imposto de Renda arrecadado no período de 2000 a 2007, a tabela abaixo demonstra simulação de três cenários possíveis de arrecadação. O primeiro deles com destinação de 0,15% do imposto de renda, o segundo de 0,30% e o último com cenário otimista de destinação de 0,50% do imposto de renda para os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) (Tabela 3.2).

**Tabela 3.3 - Pessoas Físicas: doações potenciais aos FDCAs**

Ano	IR Devido R\$ bilhões <sup>17</sup>	Cenários de Doações para FDCA		
		0,15%	0,30%	0,50%
2000	9.669,94	14,50	29,01	48,35
2001	25.587,89	38,38	76,76	127,94
2002	26.889,27	40,33	80,67	134,45
2003	26.410,87	39,62	79,23	132,05
2004	37.485,96	56,23	112,46	187,43
2005	43.063,53	64,60	129,19	215,32
2006	47.672,59	71,51	143,02	238,36
2007	56.002,17	84,00	168,01	280,01

Fonte: UNAFISCO Sindical (2007)

<sup>16</sup> Não inclui formulários em papel

<sup>17</sup> Soma do IRPF mais IR Trabalho

### 3.2 - A Destinação Dirigida

Além das alterações propostas no PL nº 1.300/99, outro aspecto operacional que merece análise é a questão que envolve a possibilidade de o contribuinte determinar ou não a entidade destinatária dos recursos.

Como já se analisou acima, a destinação do imposto de renda por parte das pessoas físicas e jurídicas é uma das fontes de recursos que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente dispõe para viabilizar os projetos aprovados em seu plano de ação.

A questão central desse item reside na discussão sobre a modalidade de destinação que o contribuinte deseja dar a seu recurso. Mais pontualmente falando, a questão central deste item é analisar se o contribuinte destinador de recurso pode ou não selecionar ele próprio para qual projeto exatamente ele deseja destinar seu recurso (CARRIÇO, 2008).

Existe uma corrente que avalia que essa modalidade de destinação, também chamada destinação dirigida, casada ou direcionada, é viável e legal. Nessa linha de pensamento está, por exemplo, dentre outras referências, a Promotora Dr<sup>a</sup> Luciana Caiado Ferreira, da 10<sup>a</sup> Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do Ministério Público do Rio de Janeiro (2008, apud CARRIÇO, 2008). Outra corrente tem posicionamento contrário e classifica tal modalidade como ilegal. Nesta linha de raciocínio está, por exemplo, igualmente dentre outras referências sobre o assunto, o Juiz da Infância e da Juventude de Porto Alegre (RS), o Dr. José A. Daltoé César (2008, apud CARRIÇO, 2008).

Aqueles que são contrários à chamada destinação dirigida o são, principalmente, pelo fato de o FIA ser o que se chama de fundo especial. Os fundos especiais são instrumentos financeiros do Estado, previstos no artigo 167 da CF/88 e regulamentados nos artigos 71 e 74 da Lei nº 4.320/64, e que servem para financiar determinadas despesas públicas (BRASIL, 1964).

O financiamento derivado dos fundos especiais deverá ser utilizado para gastos previamente estipulados em lei e com a utilização de verbas separadas do caixa único do Tesouro. Por isso, o contribuinte poderá estar seguro de que a sua destinação só poderá ser utilizada em projetos destinados à criança e ao adolescente. Assim sendo, os fundos especiais têm elevado grau de transparência, pois se pode com mais clareza fiscalizar os recursos neles depositados e deles retirados.



Diferentemente dos demais fundos especiais, que são geridos pelo chefe da pasta do Poder Executivo ao qual estão vinculados, o FIA é gerido pelo Conselho, órgão formado por membros do governo e por representantes da sociedade civil. Essa composição, em tese, permite ao cidadão que se interessar sobre o tema tomar parte das decisões, impedindo o desvio de recursos para outros fins que não aqueles para os quais o fundo foi criado (CARRIÇO, 2008).

Outro argumento é o fato de a destinação dirigida retirar dos conselheiros a incumbência atribuída pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (art. 260§2º) de decidirem a destinação dos recursos do FIA na condição de gestores únicos do fundo. Nessa situação, mesmo que consentida pelo Conselho, haveria uma usurpação indevida da função deliberativa do Conselho por parte do particular (RIBAS JR, 2008). Nesse sentido, afirma-se que no que diz respeito às finanças públicas, deve ser feito aquilo permitido por lei sendo, assim, indelegável a decisão sobre a destinação de recursos do FIA a outrem (CARRIÇO, 2008).

Outro argumento contrário à destinação dirigida decorre do fato de os contribuintes não terem consciência, por má divulgação, da importância dos Conselhos da Infância e da Adolescência no que tange a deliberação de políticas públicas garantidoras dos direitos da criança e do adolescente. Para os defensores dessa corrente, a destinação dirigida pode causar distorções no planejamento das destinações, uma vez que, por exemplo, entidades ou projetos localizados em zonas mais carentes não teriam a mesma visibilidade de outros, em locais mais nobres. Esse risco, uma vez que o Conselho deve ter diagnóstico da situação infanto-juvenil de sua jurisdição e um plano de ação, fica menor no caso de a tomada de decisão se dar pelo próprio Conselho (CARRIÇO, 2008).

Ainda, como hipótese, existe o receio que se tem em relação à possibilidade de determinado contribuinte realizar de forma dirigida uma destinação de recursos para entidade com a qual ele mesmo tenha relação ou mesmo participação e esta suposta entidade não desenvolver efetivamente nenhuma ação em relação aos direitos da criança e do adolescente. Tratar-se-ia apenas de uma entidade de fachada, por meio da qual o contribuinte mal intencionado conseguiria reaver parte seu dinheiro pago a título de tributação, utilizando-se do artifício da destinação dirigida.

Por outro lado, existem entendimentos favoráveis à destinação dirigida Neste caso, acredita-se que, mesmo em se tratando de um fundo especial, se não houver lei que



expressamente proíba a destinação direcionada, não há por que limitar a vontade do contribuinte destinador, que é membro participante da sociedade e sente diariamente os problemas que afetam a criança em seu desejo de contribuir com projetos que ele próprio julgue por sua sensibilidade. As pessoas dessa linha de defesa acreditam que se não há lei proibindo, segundo a CF/88, está permitido (CARRIÇO, 2008).

Acrescenta-se que a indicação de projeto é livre em outras áreas, como no caso da Lei do Áudio Visual e da Lei do Incentivo ao Esporte, o que haveria por provocar uma fuga de recursos para estas áreas em detrimento do FIA (CARRIÇO, 2008).

Argumenta-se também que, dentre as funções do Conselho está a de fixar critérios de utilização dos recursos destinados ao FIA. O Conselho poderia, por exemplo, como critério, fixar determinado percentual de recurso a ser destinado para o projeto de desejo do destinador e outro determinado percentual para outros projetos, a fim de que projetos com menor visibilidade não sejam menos beneficiados.

Outra atribuição do Conselho seria a de, com ampla autonomia, avaliar os projetos e programas que lhe forem submetidos com a finalidade de captar investimentos. Esse quadro acima descrito proporciona ambiente no qual os contribuintes destinadores de recursos possam fazê-lo de forma que a aplicação desse recurso dar-se-á sob critérios definidos pelo próprio Conselho e sem retirar dos Conselhos a competência sobre a deliberação a respeito da destinação de recursos. E dar-se-ia destinação de recurso para beneficiamento de entidade previamente registrada, de forma que não haveria que se falar em restrição legal ao direito de escolha de destinadores em relação ao projeto ao qual se intencione direcionar o recurso (CARRIÇO, 2008).

Os defensores dessa linha ainda argumentam que o texto do ECA em nenhum momento faz menção à vedação do direito de os destinadores selecionarem o projeto que desejam agraciar com sua destinação. Considera-se que a destinação, sendo um ato de solidariedade, não pode ser resumida a ato burocrático que se encerre com a mera transferência de recursos ao Poder Público. Para não haver distorções do gesto, a intenção do contribuinte não pode ser desprezada. E acrescenta-se que a mera transferência ao Fundo a fim de beneficiar projetos dos quais o destinador não tem a menor idéia do que se trata não teria o mesmo atrativo para o contribuinte que tem o desejo de ser participante na realidade de sua comunidade. Desta forma, distorções ou possíveis fraudes é que devem ter ataque e



fiscalização, terminando-se com a impunidade e não com o desejo de que tem intenção de participar da vida da comunidade em que se encontra (CARRIÇO, 2008).

De acordo com Ribas Jr. (2008):

A discussão é complexa por envolver não apenas questões legais (por exemplo: que tipo de participação a legislação reserva aos cidadãos e às empresas no ato de doação de recursos ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente?), mas também técnicas (por exemplo: que fundamentos empíricos e metodológicos devem justificar a aplicação de recursos do Fundo neste ou naquele projeto?) e políticas (por exemplo: em que medida a doação ao Fundo torna possível a participação democrática dos cidadãos no acompanhamento das políticas públicas do setor?)

Esse impasse causa diferenças entre a arrecadação de municípios onde a destinação direcionada é permitida e municípios onde tal modalidade de destinação não é permitida. A título de comparação, o quadro abaixo compara a arrecadação do FIA no Rio de Janeiro, onde os Conselheiros são receosos em relação ao aceite da destinação dirigida em razão de ameaça de improbidade administrativa por parte do Ministério Público, e a arrecadação do FIA em São Paulo, onde não há restrição a tal modalidade de destinação (SGORLA, 2008)<sup>18</sup> (Quadro 3.3) (Quadro 3.4).

Ano	Fundo Municipal do RJ	Fundo Municipal de SP
2003	R\$ 561,8mil	R\$ 2,5 milhões
2004	R\$ 1,7 milhão	R\$ 3 milhões
2005	R\$ 586,7 mil	R\$ 12 milhões
2006	R\$ 138,4 mil	R\$ 22 milhões
2007	R\$ 332,8 mil	R\$ 40 milhões

### Quadro 3.3 – Fundos Municipais

Fonte: [http://www.andi.org.br/noticias/templates/template\\_pautas.asp?articleid=21393&zoneid=18](http://www.andi.org.br/noticias/templates/template_pautas.asp?articleid=21393&zoneid=18)

<sup>18</sup> Cabe ressaltar que os dados abaixo se tratam de uma hipótese, uma especulação a respeito de a diferença de arrecadação entre o Rio de Janeiro e São Paulo ser consequência atribuída à possibilidade ou não de se realizar a destinação de forma dirigida. Não encontrou-se referências na bibliografia que comprove de forma absoluta que a diferença de arrecadação é atribuída a esse fator, podendo, assim, ser consequência de fatores outros que não a possibilidade de se realizar ou não a destinação dirigida.

Ano	Fundo Estadual do RJ	Fundo Estadual de SP
2003	R\$ 72,5 mil	R\$ 3,2 milhões
2004	R\$ 5,8 mil	R\$ 3,4 milhões
2005	R\$ 202, 9 mil	R\$ 5,7 milhões
2006	R\$ 12,9 mil	R\$ 5,6 milhões
2007	R\$ 584 mil	R\$ 6 milhões

### Quadro 3.4 – Fundos Estaduais

Fonte: [http://www.andi.org.br/noticias/templates/template\\_pautas.asp?articleid=21393&zoneid=18](http://www.andi.org.br/noticias/templates/template_pautas.asp?articleid=21393&zoneid=18)

Publicado em [http://www.andi.org.br/noticias/templates/template\\_pautas.asp?articleid=21393&zoneid=18](http://www.andi.org.br/noticias/templates/template_pautas.asp?articleid=21393&zoneid=18)

Sgorla (2008) acrescenta que:

Ainda é preciso avançar muito de ambos os lados. Os doadores precisam entender melhor o papel dos conselhos, e os conselhos precisam ser estruturados, para que possam exercer com mais eficiência o seu papel em relação aos fundos. Além disso, o Poder Executivo precisa ser mais ágil na liberação dos recursos do fundo da infância.

Diante da discussão, surge agora a proposta de resolução do CONANDA, que aponta caminhos que estimulam a doação pelas empresas e pessoas físicas aos fundos da infância sem tirar a autonomia dos conselhos e, ao mesmo tempo, os orienta a fazer diagnósticos e planos de aplicação dos recursos dos fundos.

Recentemente foi publicada a resolução CONANDA nº 137, de 21 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010). O CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - “é um órgão deliberativo e controlador das políticas de promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente”. Tal norma, entre outras providências, dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Composta de 26 artigos, a Resolução veio a esclarecer pontos que estavam em discussão no que tange o papel dos Conselhos e a destinação dirigida. Entre tais esclarecimentos está o contemplado no artigo 12 da resolução (BRASIL, 2010):

Art.12. A definição quanto à utilização dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em conformidade com o disposto no artigo 7º, deve competir única e exclusivamente aos Conselhos dos Direitos.

§1º Dentre as prioridades do plano de ação aprovado pelo Conselho dos Direitos, deve ser facultado ao doador/destinador indicar aquela ou aquelas de sua preferência para aplicação dos recursos doados/destinados.

### **3.3 Considerações sobre as Leis que regulam os FDCAs**

Entraves operacionais são obstáculos ao direito do contribuinte de exercer a sua cidadania em relação ao seu imposto de renda. Direito esse dado por lei e cerceado por atos administrativos da própria Secretaria da Receita Federal e outros atos legislativos que atualmente regulamentam o artigo 260 do ECA (BRASIL, 1990).

Ao se retirar tais entraves, por meio do Projeto de Lei nº 1.300/99, a tendência, em tese é a de se aumentar os recursos destinados aos Fundos dos Direitos da Infância e da Adolescência (BRASIL, 1999b).

É importante ressaltar que o PL nº 1.300/99 em nenhum momento cria novo benefício fiscal, restringindo-se tão somente a facilitar o exercício da cidadania por parte dos contribuintes e aumentar o controle da utilização dos recursos destinados, apenas via alterações na atual sistemática adotada.

O PL nº 1.300/99 é de autoria da deputada Ângela Guadagnin (PT-SP) e está em tramitação na Câmara dos Deputados, tendo sido a sua proposição aprovada, segundo Norma Técnica nº 5 do UNAFISCO Sindical (2007), “na Comissão de Seguridade Social e Família, na Comissão de Finanças e Tributação e na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania” (BRASIL, 1999b).

Após ter retornado do Senado Federal com três emendas já analisadas pelas devidas comissões, o PL está pronto para entrar na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados, já tendo sido apresentados requerimentos de urgência para sua apreciação.

A questão da destinação dirigida parece estar prestes a ser definida no âmbito da resolução CONANDA nº 137, de 21 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010). Cabe aqui o questionamento se esse dilema sobre poder destinar diretamente ou não está relacionado com o amadurecimento dos cidadãos em termos de participação nas finanças públicas. Parece que, se num primeiro momento os cidadãos têm a necessidade de decidir para quem se destinará o valor, que assim o seja. Uma vez que o cidadão interiorizou a importância de sua participação, como uma ação cidadã, então que neste segundo momento se estimule que o mesmo o faça deixando o Conselho mais forte. Fica a idéia para reflexão.



Ao término desta pesquisa é possível chegar a algumas conclusões importantes. A primeira tem relação com a importância do dever de cidadania de pagar tributos. Dentre as receitas que o Estado tem à sua disposição, a de maior relevância é a receita tributária. Assim, para poder garantir dignidade a seus cidadãos, o Estado precisa estar financeiramente preparado. Nesse ponto, não se pode deixar de lembrar a máxima de Bastiat, que diz que “Todos querem viver às custas (sic) do Estado, mas esquecem que o Estado vive às custas (sic) de todos” (apud GILL, 2010).

A frase acima demonstra a responsabilidade de cada cidadão não somente no sentido de cumprir o dever fundamental de pagar seus tributos; mas, também, de combater a sonegação e outras condutas danosas ao Estado.

Outra conclusão que se pode chegar tem relação com a questão da importância da participação popular nas decisões relacionadas à comunidade onde se está inserido.

Em muitas das democracias contemporâneas, governos e segmentos da sociedade vêm incentivando formas de fortalecer as instituições democráticas por meio da participação dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas, em especial as de abrangência local.

A administração pública tem se preocupado com a questão da participação popular na rotina da gestão pública.

Contudo, apesar do incentivo que vem sendo feito, a participação popular ainda é uma característica a ser desenvolvida em nossa sociedade. O incentivo à participação popular é uma das formas de desenvolvimento de cidadãos éticos e críticos, o que contribui para um efetivo exercício de atos de cidadania. Segundo Estigara (2009), é importante que haja uma soma de esforços entre o Estado e toda a sociedade para que se possam concretizar os objetivos constitucionais de se atingir uma sociedade livre, justa e solidária; a redução de desigualdades e a erradicação da pobreza.

A destinação do Imposto de Renda por parte dos contribuintes é uma forma concreta de participação popular nas finanças públicas e também uma forma concreta de manifestação de Educação Fiscal que propicia o exercício da cidadania, que terá como principal beneficiada com tal conduta a sociedade brasileira. É uma forma de intervenção de uma ação cidadã no espaço político governamental, onde o contribuinte participa na decisão da alocação de



recurso público e exerce o controle da efetiva aplicação de tal valor, no sentido de construir uma sociedade menos desigual.

Contudo, constata-se, ao final desta pesquisa, que esta modalidade de participação cidadã está muito incipiente em relação a seu potencial. As variáveis que conjugam forças para esta constatação englobam desde o desconhecimento da possibilidade de destinar imposto por parte da população em geral, até os obstáculos impostos pela legislação que regulamenta esse tema atualmente. A legislação proposta e que tramita em fase final na Câmara dos Deputados tende a regular os obstáculos já conhecidos.

Por fim, pode-se concluir, também, que ser cidadão não é apenas conhecer e exigir seus direitos. É também ter consciência de seus deveres fundamentais. Não basta pagar o tributo corretamente para exercer seu papel de cidadão. A cidadania será exercida de forma mais completa quando o cidadão compreender que tem um comprometimento ainda maior: participar na escolha de como aplicar o recurso público e, mais adiante, participar no controle deste gasto.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Martin Claret, 4ª edição, 2008.

AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da Proteção Integral. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (org.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ASSIS, Daniel Adolpho Daltin. **Fundos para a Infância e Adolescência e a Verba Direcionada**. Encontro Estadual de Defensores Públicos. Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública. Disponível em:  
<[http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/20/Documentos/Teses/Sociedade%20civil/9\\_-Proposta\\_Daniel\\_Adolpho\\_Assis.doc](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/20/Documentos/Teses/Sociedade%20civil/9_-Proposta_Daniel_Adolpho_Assis.doc)>. Acesso em: 27 set. 2010.

BRASIL, Constituição Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 27 set. 2010.

BRASIL, Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/crianca.htm>>. Acesso em: 27 set. 2010.

BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 02 set. 2010.

BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <<http://www.ourobranco.mg.gov.br/upload/legislacao/%7B7ADA0A43-2E4D-DB20-DC7C-AEBBD4CB5B1D%7D.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, **Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8242.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. **Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências**. Disponível em:



Escola de Administração Fazendária

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/Ant2001/lei925095.htm>>. Acesso em: 02 set. 2010.

BRASIL(a). Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007. **Efetua alterações na tabela do imposto de renda da pessoa física; dispõe sobre a redução a 0 (zero) da alíquota da CPMF nas hipóteses que menciona; altera as Leis nºs 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.128, de 28 de junho de 2005, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 10.260, de 12 de julho de 2001, 6.194, de 19 de dezembro de 1974, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 8.402, de 8 de janeiro de 1992, 6.094, de 30 de agosto de 1974, 8.884, de 11 de junho de 1994, 10.865, de 30 de abril de 2004, 8.706, de 14 de setembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 11.119, de 25 de maio de 2005, 11.311, de 13 de junho de 2006, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e do Decreto-Lei nº 2.433, de 19 de maio de 1988; e dá outras providências.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11482.htm) >. Acesso em: 02 set. 2010.

BRASIL(b). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011 : projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2007. **Mensagem Presidencial nº 650**, de agosto de 2007. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/download/avisos/001-mensagempresidencial\\_internet.pdf](http://www.sigplan.gov.br/download/avisos/001-mensagempresidencial_internet.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2010.

BRASIL(b), Projeto de Lei Ordinária nº 1.300, de 24 de junho de 1999, **Ementa:** Acrescenta parágrafos ao art. 260 da Lei nº 8.069 (ECA), de 13 de julho de 1990. **Nova ementa:** "Altera a redação do art. 260 e acrescenta artigos à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.". Disponível em: < [http://www.camara.gov.br/sileg/prop\\_detalhe.asp?id=16536](http://www.camara.gov.br/sileg/prop_detalhe.asp?id=16536)>. Acesso em: 27 set. 2010.

BRASIL, Ministério da Justiça. Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Resolução CONANDA nº 137, de 21 de janeiro de 2010. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacaoc/legislacaoc/id4573.htm>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

BUFFON, Marciano. **Tributação e Dignidade Humana** – entre os direitos e deveres fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

CARRIÇO, Fernando Albano. **Responsabilidade Social das Empresas: Controvérsias e Consensos em Torno da Doação ao Fundo da Infância e do Adolescente**. Dissertação apresentada para obtenção de título de mestre no curso de Sistemas de Gestão. Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ. 2008.

DE LA MORA, Luís. Comentando o ECA Artigo 86/Livro 2 – Tema: Política de Atendimento, publicado em 23 mar. 2009. **Portal Pró-Menino**. Fundação Telefônica. Coord. Munir Cury. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/278a10a2-acfc-4eb7-8f32-f1a053e15cdb/Default.aspx>>. Acesso em: 27 set. 2010.

ESTIGARA, Adriana. **Responsabilidade Social e Incentivos Fiscais**. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, Sandra. Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos. O que representam os 17 anos do ECA. **Correio Brasiliense**. Artigo publicado em 13 jul. 2007. Disponível em: <[http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3576&Itemid=1](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3576&Itemid=1)>. Acesso em: 27 set. 2010.

FEBRABAN, Federação Brasileira de Bancos. **Manual Como o Imposto e a participação das Empresas e dos Cidadãos Podem Beneficiar Crianças e Adolescentes**. Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. PRATTEIN - Consultoria em Educação e Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://prattein.publier.com.br/dados/anexos/166.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

GILL, Lino. Comércio Internacional: Algumas considerações sobre protecionismo, mercantilismo, globalização, Rodada Doha e a China. **I Seminário IBDPE – Elementos Constitutivos da Lavagem de Dinheiro**. Disponível em: <<http://imgx.wordpress.com/2010/05/25/comercio-internacional/>>. Acesso em:

NOGUEIRA, Alberto. **Teoria dos Princípios Constitucionais Tributários**. A nova matriz da cidadania democrática na pós-modernidade tributária. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, de 20 de novembro de 1989. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/conheca\\_onu.php](http://www.onu-brasil.org.br/conheca_onu.php)>. Acesso em: 27 set. 2010.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Ofício nº778-GP**, de 14 de outubro de 2009. Disponível em:



Escola de Administração Fazendária

<[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/gpo/usu\\_doc/b2\\_mensagem\\_2010\\_-\\_com\\_inversoes.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/gpo/usu_doc/b2_mensagem_2010_-_com_inversoes.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2010.

PRESCIVALLE, Odair. **Estimativa do Potencial de Destinação do Imposto de Renda das Pessoas Físicas e Jurídicas em Favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. PRATTEIN - Consultoria em Educação e Desenvolvimento Social. Disponível em: <<http://prattein.publier.com.br/dados/anexos/135.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2010.

RIBAS JR, Fábio. **Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente: como superar a polêmica em torno das destinações dirigidas**. PRATTEIN - Consultoria em Educação e Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://prattein.publier.com.br/texto.asp?id=163>. Acesso em 20 jun. 2010.

SÊDA, Edson. Comentando o ECA Artigo 86/Livro 2 – Tema: Política de Atendimento, publicado em 23 mar. 2009. **Portal Pró-Menino**. Fundação Telefônica. Coord. Munir Cury. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/DireitosdasCriancaseAdolescentes/tabid/77/ConteudoId/278a10a2-acfc-4eb7-8f32-f1a053e15cdb/Default.aspx>>. Acesso em: 27 set. 2010.

SOUSA, Pedro Ivo de. **Controle Judicial Orçamentário em Favor do FIA: Construindo Mecanismos de Efetivação de Direitos Fundamentais**. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Disponível em: <[http://www.mpes.gov.br/anexos/centros\\_apoio/arquivos/17\\_2111165861832010\\_03.2.3.1\\$Controle%20Judicial%20Or%C3%A7ament%C3%A1rio%20do%20FIA-Mecanismos%20de%20Efetiva%C3%A7%C3%A3o%20de%20Dir.%20Fund.\\$Autor%20Dr.%20Pedro%20Ivo%20de%20Sousa-MPES.rtf](http://www.mpes.gov.br/anexos/centros_apoio/arquivos/17_2111165861832010_03.2.3.1$Controle%20Judicial%20Or%C3%A7ament%C3%A1rio%20do%20FIA-Mecanismos%20de%20Efetiva%C3%A7%C3%A3o%20de%20Dir.%20Fund.$Autor%20Dr.%20Pedro%20Ivo%20de%20Sousa-MPES.rtf)>. Acesso em: 27 set. 2010.

TENÓRIO, Igor; ALMEIDA, Carlos dos Santos. **Dicionário de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: IOB Thomson, 2004.

UNAFISCO SINDICAL, Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal. **Conversão do Imposto de Renda em Cidadania: Análise do PL 1.300/1999**. Nota Técnica nº 5/2007. Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical. Disponível em: <[http://www2.unafisco.org.br/noticias/boletins/2007/maio/anexo\\_2358\\_notatec5.pdf](http://www2.unafisco.org.br/noticias/boletins/2007/maio/anexo_2358_notatec5.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2010.

VIAN, Maurício. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Oficina sobre o Fundo na IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, realizada no período de 18 a 23 de novembro de 2001, em Brasília. **TV Globo Online – Geração de Paz**. Seção Editoria e Artigos. Disponível em:



Escola de Administração Fazendária

<[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/fundo\\_dos\\_direitos\\_da\\_crian%c3%a7a.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/fundo_dos_direitos_da_crian%c3%a7a.htm)>. Acesso em 17 jun. 2010.

VIEIRA, Izabel. Infância e Juventude: uma nova legislação para a cidadania. **TV Globo Online – Geração de Paz**. Seção Editoria e Artigos. Disponível em: <<http://geracaodepaz.globo.com/Geracaodepaz/0,19125,TPZ0-2377-7888-32590,00.html>>. Acesso em 17 jun. 2010.

YOUNG, Lúcia Helena Briski. **Incentivos Fiscais de dedução do Imposto de Renda das Pessoas Físicas e Jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2006.

## ANEXOS

Anexo 1 - Nota Técnica nº5/2007 revisada e analisada elaborada pelo Departamento de Estudos Técnicos do UNAFISCO Sindical



### **Nota Técnica nº 5/2007**

Revisada e Atualizada

**Conversão do Imposto de Renda em Cidadania:**

**Análise do PL 1.300/1999**

**Elaboração: Departamento de Estudos  
Técnicos do Unafisco Sindical**

**Brasília-DF, novembro 2008.**



**Diretoria Executiva Nacional****Presidente**

Pedro Delarue Tolentino Filho

**1º Vice-Presidente**

Gelson Myskovsky Santos

**2º Vice-Presidente**

Ildebrando Zoldan

**Secretário-Geral**

Rogerio Said Calil

**Diretor-Secretário**

Ricardo Skaf Abdala

**Diretor de Finanças**

Luiz Gonçalves Bomtempo

**Diretor-Adjunto de Finanças**

Iran Carlos Toneli Lima

**Diretora de Administração**

Ivone Marques Monte

**Diretor-Adjunto de Administração**

Mauricio Gomes Zamboni

**Diretor de Assuntos Jurídicos**

Wagner Teixeira Vaz

**Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos**

Kleber Cabral

**Diretor de Defesa Profissional**

Rafael Pillar Junior

**Diretora-Adjunta de Defesa Profissional**

Renata Lobo Rossetto

**Diretor de Estudos Técnicos**

Luiz Antonio Benedito

**Diretor-Adjunto de Estudos Técnicos**

Roberto Barbosa de Castro

**Diretor de Comunicação Social**

João Ricardo de Araujo Moreira

**Diretor-Adjunto de Comunicação Social**

Alcebíades Ferreira Filho

**Diretor de Assuntos de Aposentadoria,****Proventos e Pensões**

Clotilde Guimarães

**Diretor-Adjunto de Assuntos de****Aposentadoria, Proventos e Pensões**

Amilton Paulo Lemos

**Diretor de Seguridade Social**

Carlos Antonio Lucena

**Diretor-Adjunto de Seguridade Social**

Jesus Luiz Brandão

**Diretor de Assuntos Parlamentares**

Eduardo Artur Neves Moreira

**Diretor-Adjunto de Assuntos  
Parlamentares**

João da Silva dos Santos

**Diretor de Relações Intersindicais**

Dagoberto da Silva Lemos

**Diretor de Relações Internacionais**

Robson Canha Ferreira

**Diretores-Suplentes**

Claudio Marcio Oliveira Damasceno

Renato Augusto da Gama e Souza

Agnaldo Néri

**Conselho Fiscal****Membros Titulares**

Henrique Gehrke

Humberto Guedes Acioli Toscano

Benedito Giovaldo Freire

**Membros Suplentes** Almerindo Arruda  
Botelho Domiciano de Oliveira Neto

Valmir da Cruz

#### **DIRETORIA DE ESTUDOS TÉCNICOS**

Luiz Antonio Benedito

**Diretor de Estudos Técnicos**

Roberto Barbosa de Castro

**Diretor-adjunto de Estudos  
Técnicos**

#### **Equipe Técnica que elaborou este estudo:**

Alvaro Luchiezi Jr.

Natalie Cevallos Mijan

#### **Sindicato Nacional dos Auditores- Fiscais da Receita Federal**

SDS - Conjunto Baracat - 1º andar -  
salas 1 a 11 Brasília/DF - CEP  
70392-900

Fone (61) 3218 5200 - Fax (61)  
3218 5201

[www.unafisco.org.br](http://www.unafisco.org.br) -

[estudostecnicos@unafisco.org.br](mailto:estudostecnicos@unafisco.org.br)

**É permitida a reprodução deste  
texto e dos dados nele contidos,  
desde que citada a fonte.**

## **Conversão do Imposto de Renda em Cidadania: Análise do PL 1.300/1999**

### **I - Introdução**

Os objetivos desta Nota Técnica são analisar os obstáculos para efetivação da destinação do Imposto de Renda (IR) das pessoas físicas e jurídicas para os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs) e de que forma o Projeto de Lei (PL) 1.300/1999 em tramitação na Câmara dos Deputados altera a sistemática das doações aos fundos. A quarta seção deste estudo apresenta algumas estimativas de doações aos FDCAs, caso as alterações propostas pelo PL 1.300/1999 sejam aprovadas.

### **II - Entraves para destinação do IR aos FDCAs**

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 13 de julho de 1990), em seu artigo 260, com redação alterada pela Lei 8.242, de 12 de outubro de 1991, autoriza os contribuintes a deduzirem do imposto devido, na declaração do Imposto sobre a Renda (IR), as doações feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs).

Por conseqüência, hoje é possível ao contribuinte Pessoa Física que utilize o formulário completo para a Declaração de Ajuste Anual destinar 6% de seu IR devido. No caso do contribuinte pessoa jurídica tributada pelo lucro real este limite é de 1% do IR devido. Os destinatários dos recursos são os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente — fundos públicos nacional, estaduais e municipais que aplicarão os recursos em projetos aprovados pelos seus respectivos gestores, os Conselhos da Criança e do Adolescente.

Segundo interpretação da Receita Federal do Brasil - RFB, a dedução de 1% para os Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente do IR das pessoas jurídicas não será permitida para quem adota o regime de tributação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) com base no lucro arbitrado e lucro presumido (art. 10, Lei 9.532/1997).

A legislação (art. 22 da Lei 9.532/97) limita a 6% a dedução do imposto devido da soma das seguintes contribuições: (a) aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais,

Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; (b) realizadas em favor de projetos culturais aprovados na forma da regulamentação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), instituído pelo art. 1º da Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet); e (c) os investimentos feitos a título de incentivo às atividades audiovisuais. Estas duas últimas destinações estão previstas no art. 12 da Lei 9.250/95.

Outras normas operacionais do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) dificultam o exercício da opção pela dedução de parcela do tributo em prol das ações de amparo à infância e à adolescência, como a exigência de que as doações de Pessoas Físicas sejam feitas durante o ano-calendário, ou seja, no ano que precede aquele em que o IR será apurado (entrega da declaração).

Destaca-se, sobretudo, a substituição de todas as deduções previstas na legislação tributária pelo desconto simplificado de 20% do valor dos rendimentos tributáveis na declaração, impedindo os contribuintes que optam pela declaração no modelo simplificado do IRPF de fazerem a destinação de parcela do imposto devido para os FDCAs.

Assim, a Lei 8.242/91 que normatizou o artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que trata da forma de cálculo do incentivo, cria, em muitos aspectos, dificuldades à efetiva aplicação do incentivo, especialmente quanto a: complexidade de procedimentos operacionais; falta de sistematizações que permitam o controle dos recursos; tratamento diferenciado para situações similares e prazos incompatíveis com a época de apuração do imposto.

A partir dessa constatação, o Unafisco Sindical, em 2000, lança uma campanha sob a denominação de Tributo à Cidadania, com apoio do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (Conanda), conquistando a adesão das mais variadas entidades comprometidas com as lutas pelos direitos sociais, Grupo de Institutos Fundações e Empresas (Gife) e da Fundação Abrinq. Essa campanha apóia o Projeto de Lei (PL) 1.300/1999, que “altera a redação do art. 260 e acrescenta artigos à Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente”.

### III - Análise do PL 1.300/1999

Inicialmente convém lembrar que ao PL 1.300, de 1999, de autoria da Deputada Ângela Guadagnin (PT-SP) foram apensados os PL 4.141 e 4.888, ambos de 2001, de autoria do Deputado Moreira Ferreira (PFL-SP, atual Democratas) e da Deputada Rita Camata (PMDB-ES), respectivamente. O PL 1.300/1999, na forma de seu Substitutivo, reformula e sistematiza o artigo 260 do Estatuto que regulamenta a destinação de parte do Imposto de renda aos Fundos de Direitos, contemplando principalmente: simplificação dos procedimentos operacionais; regulamentação da forma de comprovação e controle dos recursos; igualdade de procedimentos, independentemente da forma de apuração do imposto; compatibilização do momento da opção com os prazos de recolhimento e garantia da divulgação das ações dos Conselhos e de maior participação da sociedade.

O PL 1.300/99 proporciona uma série de alterações na atual sistemática de incentivo fiscal às doações efetuadas por Pessoas Físicas e Jurídicas aos FDCAs, aperfeiçoando-a significativamente. Dentre tais alterações, pode-se destacar<sup>19</sup>:

(i) a fixação em lei do limite da dedução facultada às Pessoas Jurídicas (1% do IR devido), o qual é atualmente estabelecido, de modo discricionário, por Decreto do Presidente da República;

(ii) a possibilidade de Pessoas Jurídicas tributadas com base no lucro presumido ou arbitrado também valerem-se do incentivo, hoje restrito àquelas tributadas com base no lucro real;

(iii) a garantia de que Pessoas Físicas que optam por apresentar a declaração de ajuste anual pelo modelo simplificado também possam realizar doações incentivadas, e não apenas aquelas que utilizam o modelo completo;

(iv) a disposição de que, para fins de dedução do IR devido, as doações de Pessoas Físicas poderiam ser realizadas até o momento da efetiva entrega da declaração de ajuste anual, afastando-se a atual exigência de que tais doações ocorram até 31 de dezembro do ano anterior (momento em que os contribuintes desconhecem o quantum do imposto a pagar);

---

<sup>19</sup> Baseado no documento “Subsídios para a análise do Projeto de Lei nº 1.300, de 1999” produzido pela Ágere Cooperação em *Advocacy*.

(v) a prerrogativa assegurada às Pessoas Jurídicas que apuram o imposto trimestralmente de concretizar a doação incentivada até o pagamento da primeira cota ou cota única, bem como àquelas que apuram o imposto anualmente de realizá-la até o último dia útil do mês de janeiro do ano-calendário subsequente;

(vi) a dispensa de emissão de recibo, por parte do órgão responsável pela administração da conta do fundo beneficiado pela doação, quando o comprovante de depósito bancário contiver os dados necessários (estabelecidos no PL) e, cumulativamente, o estabelecimento bancário assegurar o repasse de tais dados ao fundo beneficiado;

(vii) a imposição de rigorosos padrões de transparência e controle aos conselhos dos direitos das criança e do adolescente, tanto no que diz respeito ao funcionamento desses colegiados quanto na aplicação dos recursos dos fundos por eles administrados, além da previsão de fiscalização pelo órgão do Ministério Público de cada comarca.

O quadro 1 apresenta uma síntese da evolução do processo legislativo do PL 1.300/1999 na Câmara dos Deputados. A proposição já foi aprovada na Comissão de Seguridade Social e Família, na Comissão de Finanças e Tributação e na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Além disso, o PL retornou do Senado Federal com três emendas que também já foram analisadas pelas devidas comissões.

Atualmente, o PL 1.300/1999 está pronto para entrar na pauta do Plenário da Câmara dos Deputados. O deputado Lobbe Neto (PSDB/SP) apresentou um requerimento em 25/04/07, solicitando urgência, baseada no artigo 155 do Regimento Interno da Câmara. Posteriormente, os Deputados João Dado (PDT/SP) e Arnaldo Jardim apresentaram, respectivamente, em 11/09/07 e em 11/12/07, requerimento solicitando urgência na votação do PL. Aguarda-se a votação dos requerimentos e caso eles venham a ser aprovados, a proposição poder ser incluída, a qualquer momento, na pauta do Plenário. Em 2006, o Deputado Henrique Fontana (PT/RS) também apresentou um requerimento de urgência para o PL 1.300/99. Ademais, o PL também não voltaria a tramitar nas Comissões pertinentes se receber alguma emenda, tendo em vista que essas deverão ser apreciadas no próprio Plenário.

## Quadro 1

## Evolução do Processo Legislativo do PL 1.300/1999

DATA DA APROVAÇÃO	PROJETO APROVADO
21/11/2001	<p><b>Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)</b></p> <p>Parecer do Relator, Dep. Marcondes Gadelha, pela aprovação deste, do PL-4141/2001, e do PL-4888/2001, com substitutivo.</p> <p>Aprovado por Unanimidade o Parecer (PL 1.300-A/99). DCD 22 11 01 PÁG 59836 COL 01</p>
27/11/2001	<p><b>Comissão de Finanças e Tributação (CFT)</b></p> <p>Aprovado por Unanimidade o Parecer do Relator, Dep. Félix Mendonça, pela adequação financeira e orçamentária do Projeto, PLs 4.141/01 e 4.888/01, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família e, no mérito, pela aprovação de todos, nos termos do Substitutivo da CSSF.</p>
28/04/2004	<p><b>Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)</b></p> <p>Aprovado por Unanimidade o Parecer com Complementação de Voto, Dep. Rubinelli, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, do SBT 1 CSSF, do PL 4141/2001, e do PL 4888/2001.</p>
06/07/2004	<p><b>Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)</b></p> <p>Aprovada a Redação Final por Unanimidade</p>
12/07/2006	<p><b>Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)</b></p> <p>Aprovado por Unanimidade o Parecer às Emendas ou ao Substitutivo do Senado, Dep. Roberto Gouveia (PT-SP), pela rejeição da EMS 1.300/1999.</p>
08/11/2006	<p><b>Comissão de Finanças e Tributação (CFT)</b></p> <p>Aprovado o Parecer às Emendas ou ao Substitutivo do Senado, Dep. Félix Mendonça (PFL-BA), pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição das emendas do Senado Federal ao PL nº 1.300-C/1999, contra o voto do Deputado Carlos Willian.</p>
14/12/2006	<p><b>Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)</b></p> <p>Aprovado por Unanimidade o Parecer às Emendas ou ao Substitutivo do Senado, Dep. José Eduardo Cardozo (PT-SP), pela inconstitucionalidade da Emenda nº 1 e pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das de nºs 2 e 3.</p>

### Potencial de ampliação e de arrecadação dos FDCAs.

Uma das conseqüências do entrave operacional provocado pelas normas legais é a redução potencial de doações aos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente (FDCAs). A tabela 1 mostra que no período de 2000 a 2007, as doações de Pessoas Físicas reduziram-se de R\$ 61,81 milhões para R\$ 37,2 milhões, ou seja, um decréscimo de 39,8%, representando na média do período, 0,10% do imposto de renda devido das Pessoas Físicas.

Apesar do acréscimo das doações de Pessoas Jurídicas, no período de 2000 a 2007, com um crescimento nominal de 1.835,2%, elas representam somente 0,2% do Imposto de Renda pago pelas empresas.

Tabela 1

#### Evolução das doações aos FDCAs – Brasil

Em R\$ milhões e em % participação do Imposto de Renda

Ano	Pessoas Físicas			Pessoas Jurídicas		
	Doações	Imposto de Renda	Participação %	Doações	IRPJ	Participação %
2000	61,81	9.669,94	0,64%	10,13	66.011,75	0,02%
2001	39,52	25.587,89	0,15%	29,18	40.104,34	0,07%
2002	26,26	26.889,27	0,10%	28,39	86.989,51	0,03%
2003	17,09	31.462,39	0,05%	61,30	31.513,61	0,19%
2004	24,06	37.485,96	0,06%	84,44	18.100,37	0,47%
2005	30,80	43.063,53	0,07%	120,23	31.733,66	0,38%
2006	34,41	47.672,59	0,07%	157,65	35.408,88	0,45%
2007	37,20	56.002,17	0,07%	196,04	38.669,24	0,51%
<b>Total</b>	<b>271,15</b>	<b>277.833,74</b>	<b>0,10%</b>	<b>687,37</b>	<b>348.531,37</b>	<b>0,20%</b>

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical



A tabela 2 revela o potencial de contribuintes que poderão passar a destinar uma parcela do IR devido para os FDCAs, caso o PL 1.300/1999 seja aprovado. Estima-se que cerca de 2/3 das pessoas físicas que declaram IR fazem a opção pelo modelo simplificado. O potencial de arrecadação junto às empresas deverá aumentar com a possibilidade das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro presumido ou arbitrado ficarem autorizada a destinar 1% do Imposto Devido aos Fundos das Crianças e dos Adolescentes. A tabela 2 revela que, em 2006, 82,9% das pessoas jurídicas optaram pelo regime de apuração do IRPJ pelo lucro presumido.

Tabela 2

Quantitativos de declarantes de Imposto de Renda - Brasil

Ano	Pessoas Físicas (1)			Pessoas Jurídicas		
	Número de Declarantes			Número de Declarantes		
	Completo	Simplificado	Total	Lucro Real	Lucro Presumido	Total
2000	4,4	8,1	12,5	188.828	478.839	667.667
2001	4,9	9,0	13,9	194.754	615.795	810.549
2002	5,2	10,0	15,2	188.299	663.954	852.253
2003	5,1	10,9	16,0	186.205	629.889	816.094
2004	5,8	12,3	18,1	178.723	683.520	862.243
2005	...	...	...	...	...	...
2006	7,4	14,1	21,5	166.270	808.189	974.459

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Notas:

(1) Não inclui formulários em papel.

### **Simulações**

Considerando que no período de 2000 a 2007, as doações para FDCAs feitas pelas pessoas físicas representaram 0,10% do IRPF arrecadado e as doações das pessoas jurídicas, 0,20% do IRPJ, as tabelas 3 e 4 apresentam o aumento potencial de arrecadação que os fundos poderão ter caso o PL 1.300/1999 seja aprovado.

Para tanto, são apresentados três cenários possíveis de arrecadação dos fundos, que adotam como hipóteses uma destinação de 0,15%, 0,30% e 0,50% do IR para os FDCAs.

### **Pessoas Físicas**

No caso das Pessoas Físicas, a tabela 3 apresenta as simulações com base no IR devido pelas pessoas físicas, no período de 2000 a 2007, independentemente do formulário de declaração (completo ou simplificado), ou seja, considerando a proposta apresentada no PL 1.300/1999.

Na primeira hipótese, então, considera-se que 0,15% do imposto devido pelas pessoas físicas seria destinado para doação aos FDCA, o que resultaria em um montante de R\$ 84,0 milhões em 2007. Esse montante estimado é duas vezes e meia superior às doações realizadas em 2006.

Tabela 3

Pessoas Físicas: doações potenciais aos FDCAs

Ano	IR devido R\$ bilhões (1)	Cenários de Doações para FDCA:		
		0,15%	0,30%	0,50%
2000	9.669,94	14,50	29,01	48,35
2001	25.587,89	38,38	76,76	127,94
2002	26.889,27	40,33	80,67	134,45
2003	26.410,87	39,62	79,23	132,05
2004	37.485,96	56,23	112,46	187,43
2005	43.063,53	64,60	129,19	215,32
2006	47.672,59	71,51	143,02	238,36
2007	56.002,17	84,00	168,01	280,01

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

Notas:

(1) Soma do IRPF mais IR-Trabalho

No segundo cenário, a hipótese adotada é que 0,30% seriam destinados aos fundos, o que representaria uma arrecadação de R\$ 168,01 milhões no ano passado. Por fim, uma

hipótese mais otimista tendo por base 0,50% do imposto devido pelas pessoas físicas, em 2007, o que resultaria no montante de R\$ 280,01 milhões.

### Pessoas Jurídicas

De forma similar, a tabela 4 apresenta algumas simulações de doações potenciais de pessoas jurídicas para os FDCAs, incluindo os regimes de apuração do IRPJ tanto pelo lucro real, como pelo lucro presumido, conforme a proposta do PL 1.300/99.

Considerando, os valores arrecadados de IRPJ, no período de 2003 a 2007, a tabela 4 apresenta três cenários de potencial doações aos FDCAs, caso a normatização proposta no PL 1.300/1999 estivesse em vigor. No primeiro cenário considera-se, por hipótese que, 0,15% do imposto devido pelas pessoas jurídicas seria destinado para doação aos FDCAs, o que teria resultado em R\$ 91,56 milhões. No segundo cenário, a hipótese adotada é que 0,3% do IRPJ seriam destinados aos FDCAs, o que representaria uma arrecadação de R\$ 183,12 milhões, no ano passado. Por fim, adotou-se a hipótese de 0,50% do imposto devido pelas pessoas jurídicas, em 2007, seria destinado para doação aos FDCAs, o que resultaria no montante de R\$ 305,21 milhões.

Tabela 4

#### Doações potenciais de Pessoas Jurídicas

Ano	Arrecadação do IRPJ em R\$ milhões			Cenários de Doações para FDCA		
	Lucro Real (a)	Lucro Presumido (b)	Total (a) + (b)	0,15%	0,30%	0,50%
2003	22.814	5.358	28.172	42,26	84,52	140,86
2004	26.774	6.572	33.346	50,02	100,04	166,73
2005	35.443	7.957	43.400	65,10	130,20	217,00
2006	39.189	8.882	48.071	72,11	144,21	240,36
2007	50.364	10.677	61.041	91,56	183,12	305,21

Fonte: Boletins de Arrecadação da SRFB

Elaboração: Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical

As simulações apresentadas nas tabelas 3 e 4 reforçam o potencial de destinação de recursos para as políticas públicas executadas pelos Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes no âmbito das Unidades da Federação e a nível federal, que aprovação do PL 1.300/1999 pode potencializar.

O projeto ao retirar os entraves operacionais criados pelas legislações, decretos e instruções normativas da Receita Federal que regulamentaram o artigo 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente possibilita aumentar consideravelmente os recursos doados para os FDCAs.

Cumprir observar que a proposição não institui novo benefício fiscal; apenas altera a sistemática hoje adotada na sua aplicação, visando facilitar o exercício da opção pelos contribuintes e o controle da utilização dos recursos.

O deputado Félix Mendonça que foi relator das “emendas do Senado Federal ao PL 1.300/1999”, na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), destacou a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da proposição, especialmente ao plano plurianual 2004/2007 (Lei 10.933 de 11/08/2004). Conforme o deputado-relator, o objeto do PL 1.300/1999, além de diluído genericamente em vários outros itens, está especificamente contido na estratégia de desenvolvimento de longo prazo (com a redação dada pela Lei 11.318, de 2006), contemplado no megaobjetivo I – Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais -, cujo desafio nº 7 consiste em “reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais”.

Por fim, o relatório aprovado na CFT destaca a conformidade do PL 1.300/1999 com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que a dedução em questão é um tipo de renúncia que não constitui propriamente incentivo ou benefício para o contribuinte, pois o desembolso da respectiva importância não reverte para o seu patrimônio, tem o caráter de mera doação. A transferência voluntária de recursos para os Fundos Nacional, Estaduais e Municipais para a Criança e o Adolescente asseguraria um aumento e estabilização dos aportes destinados aos programas de defesa e apoio a esses grupos sociais, contribuindo, por si só, para uma maior mobilização da sociedade, além de compensar a insuficiência crônica de recursos destinados às ações voltadas para os menores em situação de risco.