

Coordenador: Fernando Aurelio Zilveti
Editor-chefe: Roberto Ferraz

ISSN 1415-8124

REVISTA

DIREITO TRIBUTÁRIO ATUAL

37



INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO

CIDE-TECNOLOGIA: UM ESTUDO EMPÍRICO ACERCA DA DESTINAÇÃO DE SUA ARRECADAÇÃO

CIDE-TECNOLOGIA: AN EMPIRICAL STUDY ABOUT THE DESTINATION OF ITS TAX REVENUES

Thiago Del Bel

Especialista em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas. Advogado em São Paulo/SP. E-mail: thiagodb4@hotmail.com.

RESUMO

Este trabalho dedica-se ao estudo empírico acerca da destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia. Com fundamento na matriz constitucional das contribuições de intervenção no domínio econômico, ressalta a importância da destinação do produto arrecadado no contexto dessa espécie tributária, seja para fins de sua classificação, para a legitimação do exercício da competência tributária ou, ainda, para justificar a atuação da União no domínio econômico. Dedicar-se à análise empírica da destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia, por meio do confronto entre as receitas arrecadadas com os valores dotados aos fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia, no âmbito do FNDCT, pelas leis orçamentárias anuais e com os valores efetivamente empenhados. Avalia se a destinação legal da CIDE-Tecnologia foi atendida ou não durante o período compreendido entre 1º de janeiro de 2001, data do efetivo início da vigência da CIDE-Tecnologia, e 31 de dezembro de 2014.

PALAVRAS-CHAVE: CIDE-TECNOLOGIA, ARRECADAÇÃO, DESTINAÇÃO, COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA, TRANSPARÊNCIA

ABSTRACT

This paper aims at studying the destination of the tax revenues arising from the CIDE-Tecnologia. Based on the matrix outlined in the Federal Constitution for the contributions and, especially, for the contributions for intervention in the economic domain, it highlights the relevance of the destination of the tax revenue in the context of such a type of tax, either to its classification as contribution, to the legitimacy of the taxing power's exercise or to justify the actions of the Federal Government in the economic domain. It dedicates to the empirical analysis of the CIDE-Tecnologia's destination, through the confrontation between the tax revenues with the values destined for the specific sectorial funds for science and technology under the FNDCT, pursuant to the annual laws for budget appropriation, and with the expenditures effectively committed. It evaluates if the legal destination of the CIDE-Tecnologia was observed or not within the period from January 1st, 2001, date when the CIDE-Tecnologia actually entered into force, and December 31st, 2014.

KEYWORDS: CIDE-TECNOLOGIA, TAX REVENUE, DESTINATION, TAXING POWER, TRANSPARENCY

I. A DESTINAÇÃO DO PRODUTO ARRECADADO COMO ELEMENTO CARACTERIZADOR DAS CONTRIBUIÇÕES INTERVENTIVAS

As contribuições de intervenção no domínio econômico, também conhecidas como contribuições interventivas, integram o grupo da espécie tributária *contribuições*. Apesar da obviedade de tal assertiva, ela se faz totalmente necessária no contexto em que se insere o presente trabalho. Uma vez classificada dentro da espécie tributária *contribuições*, as contribuições de intervenção no domínio econômico distinguem-se das demais espécies tributárias, tal como os impostos, e o que caracteriza essa diferenciação é, justamente, o nosso objeto de estudo.

As contribuições têm a sua matriz tributária constitucional inserida no art. 149 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, *como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas*, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.” (Destques nossos)

Do trecho sublinhado acima, é possível depreender que a competência tributária outorgada à União para a instituição das contribuições difere-se, e muito, daquela outorgada para a instituição de impostos¹. Vejamos.

Enquanto a competência tributária para a instituição de impostos, prevista no art. 153 da Constituição Federal, elenca elementos (em geral, as materialidades) do que a doutrina – seguindo os passos de Paulo de Barros Carvalho – habituou-se a chamar de regra-matriz de incidência tributária, o art. 149 da Constituição Federal, ao dispor sobre a competência tributária para a instituição de contribuições, lista suas possíveis subespécies (*i.e.*, sociais, de interesse das categorias profissionais ou econômicas, e de intervenção no domínio econômico) para, então, definir a finalidade de sua instituição: de servir como instrumento da atuação da União nas áreas demarcadas para cada subespécie.

Essa distinção entre as figuras dos impostos e das contribuições é de fundamental importância para compreender o elemento caracterizador das contribuições.

A caracterização dos impostos guarda estrita relação com o aspecto da regra-matriz de incidência tributária elencado nos arts. 153, 154 e 155 da Constituição Federal (em geral, o aspecto material). A União não pode instituir *imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza* (inciso III do art. 153) sobre algo que não seja renda ou provento de qualquer natureza. O mesmo vale para o *imposto sobre produtos industrializados* (inciso IV do art. 153),

¹ Para fins de elucidação do elemento caracterizador das contribuições interventivas, adotamos a figura do imposto como contraponto àquela espécie tributária.

que não pode ser instituído sobre bem que não seja classificado como produto e esse, por sua vez, qualificado como industrializado. Tal raciocínio pode ser aplicado a qualquer dos impostos para o qual a Constituição Federal outorga competência tributária, não só à União, como também aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Já no que cinge às contribuições, o principal elemento caracterizador não reside no aspecto da regra-matriz tributária ou na própria hipótese de incidência tributária. Um exemplo do papel, de certa forma, marginal que o legislador constitucional conferiu à regra-matriz de incidência tributária para a caracterização das contribuições é a ausência de vedação ao uso de base de cálculo semelhante ou idêntica a de impostos, diferentemente do que ocorre com as taxas².

Se o que distingue as contribuições das demais espécies tributárias não é determinado aspecto da regra-matriz de incidência tributária, ou mesmo a própria hipótese de incidência tributária, qual seria, então, o elemento caracterizador das contribuições? Para responder a essa indagação, necessário reportar-nos, novamente, ao art. 149 da Constituição Federal.

O “caput” do art. 149 da Constituição Federal, ao outorgar competência à União para a instituição de tributo da espécie contribuição, determina que esse tributo servirá “como instrumento de sua atuação [da União] nas respectivas áreas”. Como um tributo pode ser utilizado como *instrumento de atuação* da União na área social, no domínio econômico ou em prol dos interesses das categorias profissionais ou econômicas? Nesse caso, parece-nos latente que o *instrumento de atuação* é, de fato, o produto da arrecadação e a sua destinação à finalidade para a qual a contribuição foi originalmente instituída.

Ora, se estivessemos tratando de *instrumento* que não fosse de *atuação*, poderíamos interpretar que o art. 149 pretende que a União utilize a instituição das contribuições para estimular ou reprimir determinada(s) conduta(s) de particulares, por meio da chamada “extrafiscalidade”. Assim, seria esse o *instrumento* a que a Constituição Federal se refere. Entretanto, considerando que o instrumento é de *atuação*, não vislumbramos outra forma de a União atuar – no sentido de ação positiva, propriamente dita – por meio do *instrumento contribuição* que não pela destinação do produto arrecadado à sua adequada finalidade, dentro da respectiva área de atuação.

Dentro deste contexto, vale transcrever lição de Paulo Ayres Barreto sobre a competência tributária para a instituição de contribuições:

“A competência para a instituição de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas, por

2 O art. 145, § 2º, da Constituição Federal – a seguir reproduzido – veda, expressamente, que as taxas utilizem base de cálculo própria de impostos: “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] § 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.”

parte da União, *ex vi* do disposto no artigo 149 da Constituição Federal, está atrelada à dicção ‘como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas’. A necessidade geral de arrecadação não autoriza a instituição de contribuição. O pressuposto constitucional para sua exigência é a atuação do Estado (*lato sensu*) em área constitucionalmente demarcada. *Trata-se de regra de estrutura, delimitadora da competência impositiva, de um lado, e que enseja, de outro, o necessário controle do destino do produto de arrecadação.*”³ (Destaques nossos)

Se a União institui determinada exação com base de cálculo própria de imposto, como por exemplo, a renda, como definir se essa exação é um imposto ou uma contribuição? Para responder a essa pergunta é necessário verificar a destinação do produto arrecadado. Se a arrecadação por meio de tal exação é utilizada pela União de forma pulverizada, sem destino específico, muito provavelmente estamos diante de tributo da espécie *imposto*. Por outro lado, se a arrecadação é utilizada especificamente como instrumento de atuação da União em uma das áreas demarcadas pelo art. 149 da Constituição Federal, como por exemplo, na área social, as chances de estarmos diante de uma contribuição são bastante elevadas. Idealmente, esse exemplo ilustraria a nota distintiva entre o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

A destinação da arrecadação das contribuições, em adequação às finalidades para as quais elas foram instituídas, é a principal nota distintiva entre essa figura tributária e as demais. Nas palavras de Marco Aurélio Greco:

“Por derradeiro, o artigo 149, ao tratar das contribuições, adota, igualmente, uma qualificação finalística para determinar a validade das leis instituidoras da figura. Este dispositivo prevê expressamente que as contribuições correspondem ao ‘instrumento de atuação’ da União na área social, na área econômica e na área das categorias profissionais ou econômicas. Ora, não tem sentido conceber algo como um ‘instrumento’ em si mesmo, destacado do contexto em que se insere, distanciado de uma função a que sirva ou de uma finalidade, ou objetivo, que vise. Daí o vernáculo definir instrumento como ‘qualquer objeto considerado em sua função de utilidade’. Algo só pode ser compreendido como instrumento desde que seja considerada a respectiva função ou utilidade. Vale dizer, o elemento *finalidade*.”⁴

Ainda segundo Marco Aurélio Greco, enquanto a pergunta que se faz em relação às demais exações tributárias, em busca de seu elemento caracterizador ou mesmo da sua justificativa de cobrança, é “por que se paga”, para as contribuições a pergunta que deve ser feita é “para que se paga”. Segue o autor: “Paga-se contribuição para que certas finalidades sejam obtidas e, com isto, satisfeitas as necessidades, ou interesses, do grupo

3 BARRETO, Paulo Ayres. *Contribuições: regime jurídico, destinação e controle*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011. 66-67p.

4 GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições (uma figura “sui generis”)*. São Paulo: Dialética, 2000. 135p.

econômico ou social a que pertence o devedor, e possam vir a ter condições de serem atendidas.”⁵

A destinação do produto da arrecadação das contribuições é previamente estabelecida pela Constituição Federal: servir de instrumento de atuação da União (na esfera federal) nas áreas demarcadas. A mesma afirmação não pode ser feita em relação aos impostos. Na realidade, o art. 167 da Constituição Federal veda, expressamente, a vinculação da arrecadação de impostos a determinado órgão, fundo ou despesa:

“Art. 167. São vedados: [...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;”
(Destaques nossos)

Portanto, é possível afirmar que a destinação do produto arrecadado à finalidade específica para a qual a contribuição foi instituída, nos moldes do art. 149 da Constituição Federal, é o elemento caracterizador das contribuições.

Ao dispor que as contribuições são instrumentos de atuação da União na área social, no domínio econômico ou em prol dos interesses das categorias profissionais ou econômicas, o art. 149 da Constituição Federal faz mais do que elucidar a destinação da arrecadação das contribuições às finalidades para as quais foram instituídas como seu elemento caracterizador. Referido dispositivo vai além e determina que tal destinação é um dos aspectos que legitimam (ou não) o próprio exercício da competência tributária.

Se a contribuição é *instrumento de atuação* e a *atuação* só se dá por meio da destinação do produto arrecadado, é possível afirmar que a outorga e posterior controle da competência tributária para a instituição das contribuições estão, também, condicionados à efetiva *atuação* da União em uma das áreas do art. 149 da Constituição Federal. Ausente a *atuação*, torna-se ilegítimo o exercício da competência tributária em relação à instituição do *instrumento de atuação*: a contribuição.

Portanto, a instituição de qualquer contribuição, sejam as contribuições sociais, as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas ou as contribuições de intervenção no domínio econômico, não pode se pautar pelo caráter fiscal, de arrecadação pura e simples. As contribuições somente podem ser instituídas com um único propósito: servir de instrumento de atuação da União (no contexto das

5 Idem. *Ibidem*, 151p.

contribuições federais, é claro), em particular área de interesse, atuação essa que se perfaz por meio da destinação do produto arrecadado.

Daí por que as contribuições sociais não podem ser instituídas para outra finalidade que não a de servir de instrumento de atuação da União na área social. Igualmente, a instituição de contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas deve, necessariamente, servir de instrumento de atuação da União em prol de referidas categorias.

Objeto de estudo do presente trabalho, as contribuições de intervenção no domínio econômico também integram a espécie tributária *contribuições*. Logo, essa modalidade de contribuição deve ser instituída como instrumento de atuação da União no domínio econômico e a sua arrecadação deve, necessariamente, ser destinada a tal finalidade. A atuação no domínio econômico, por meio da efetiva destinação do produto arrecadado para essa finalidade, é um dos aspectos que legitimam o exercício da competência tributária para a instituição das contribuições interventivas.

Especial atenção deve ser dispensada ao controle da instituição de contribuições interventivas e à destinação do produto de sua arrecadação. Isso porque, por meio das contribuições interventivas, a Constituição Federal autoriza a União a atuar no domínio econômico, que, em rigor, é de atuação exclusiva do setor privado.

A Constituição Federal autoriza a atuação do Estado na economia como mero agente normativo e regulamentador, com vistas à fiscalização, incentivo e planejamento, nos termos do art. 174⁶. As contribuições de intervenção no domínio econômico são instrumentos que viabilizam a intervenção do Estado, na figura da União, sobre área de atuação exclusiva do setor privado, seja para fiscalizar, incentivar ou com vistas ao planejamento. Se a União institui determinada contribuição interventiva, porém sem a contrapartida de atuação a fim de fiscalizar, incentivar ou planejar o domínio econômico – atuação essa que se perfaz com a destinação do produto arrecadado – o exercício da competência tributária também padece de legitimidade.

A esse respeito, vale trazer as palavras de Paulo Ayres Barreto resumizando as características das contribuições de intervenção no domínio econômico e os limites ao exercício da competência tributária em relação a elas:

“[...] as contribuições de intervenção no domínio econômico são tributos que se caracterizam por haver uma ingerência da União (intervenção) sobre atividade privada, na sua condição de produtora de riquezas (domínio econômico). Tal forma

6 “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. § 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. § 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros. § 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.”

de intervenção deve ser adotada em caráter excepcional se, e somente se, for detectado um desequilíbrio de mercado, que possa ser superado com a formação de um fundo que seja revertido em favor do próprio grupo alcançado pela contribuição *interventiva*.⁷

Sem adentrar na análise dos sujeitos passivos das contribuições interventivas, que não é objeto deste estudo, verifica-se que a relevância da destinação do produto arrecadado por meio desses tributos coloca em posição de destaque a transparência das contas públicas como dever do Estado e direito da Sociedade. A esse direito contrapõe-se o dever da Sociedade de fiscalizar as contas públicas. Se esse conjunto de direitos e deveres abrange e deve pautar toda e qualquer arrecadação de receitas pelo Estado e a posterior utilização dessas receitas nas atividades estatais, ele adquire especial destaque no que tange às contribuições de intervenção no domínio econômico.

É a esse controle entre arrecadação por meio das contribuições de intervenção no domínio econômico e sua respectiva destinação que esse trabalho se dedica, especificamente no que se refere à CIDE-Tecnologia.

Não é intenção deste trabalho taxar, conclusivamente, se a União está, de fato, utilizando as receitas provenientes da CIDE-Tecnologia em atividades condizentes com a finalidade para a qual essa exação foi instituída. O objetivo precípua é verificar se a arrecadação da CIDE-Tecnologia vem sendo destinada aos fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia delimitados em sua base normativa. Mais do que isso, este trabalho visa fomentar discussões e produções semelhantes, ressaltando o direito à transparência das contas públicas e o correspondente dever de fiscalização por parte da Sociedade, em mais um esforço de reaproximação entre as ciências do Direito Tributário e do Direito Financeiro.

II. ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DA CIDE-TECNOLOGIA

II.I. A destinação da CIDE-Tecnologia segundo a lei

A contribuição de intervenção no domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação é mais comumente conhecida como CIDE-Tecnologia ou CIDE-Royalties. Neste trabalho, fazemos referência a tal contribuição como CIDE-Tecnologia, pois, conforme exposto, entendemos que as contribuições interventivas têm, como elemento caracterizador, a destinação do seu produto arrecadado como instrumento de atuação da União na correspondente área do domínio econômico. A CIDE-Tecnologia tem como objetivo estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, ou melhor, servir de instrumento para a União atuar, no domínio econômico, com esse objetivo.

7 BARRETO, Paulo Ayres. Contribuições: regime jurídico, destinação e controle. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011. 111-112p.

A CIDE-Tecnologia foi instituída – com base na competência tributária outorgada pelo art. 149 da Constituição Federal – pela Lei n. 10.168/2000, visando ao financiamento do Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o apoio à inovação e desenvolvimento tecnológico brasileiro.

Especificamente em relação à destinação do produto arrecadado, o art. 4º da Lei n. 10.168/2000 dispõe:

“Art. 4º A contribuição de que trata o art. 2º será recolhida ao Tesouro Nacional e destinada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991.

§ 1º Os recursos destinados ao FNDCT serão *alocados em categoria de programação específica* e administrados conforme o disposto no *regulamento*.” (Destaques nossos)

Assim, segundo a lei de instituição, todo o montante arrecadado por meio da CIDE-Tecnologia deve ser destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. A norma em questão foi além e, no § 1º de seu art. 4º, determinou a alocação do produto arrecadado por meio da CIDE-Tecnologia à categoria de programação específica, no âmbito do FNDCT.

A Lei n. 10.168/2000 entrou em vigor na data de sua publicação (30 de dezembro de 2000), passando a se aplicar aos fatos geradores da CIDE-Tecnologia ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2001.

Em 20 de dezembro de 2001, após quase um ano da entrada em vigor da CIDE-Tecnologia, foi publicada a Lei n. 10.332/2001, que, além de produzir significativas mudanças em relação aos fatos geradores e sujeitos passivos da CIDE-Tecnologia⁸, trouxe novas e mais claras diretrizes a respeito da destinação da contribuição. O art. 1º da referida Lei dispõe:

“Art. 1º Do total da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, instituída pela Lei n. 10.168, de 29 de dezembro de 2000, serão destinados, *a partir de 1º de janeiro de 2002*:

I – 17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento) ao Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio;

II – 17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento) ao Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde;

III – 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) ao Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos – Genoma;

⁸ A Lei n. 10.332.2001 ampliou o rol de sujeitos passivos da CIDE-Tecnologia, passando a incluir, também, as pessoas jurídicas signatárias de contratos que tenham por objeto serviços técnicos e de assistência administrativa e semelhantes a serem prestados por residentes ou domiciliados no exterior e, ainda, as pessoas jurídicas que pagarem, creditarem, entregarem ou remeterem royalties, a qualquer título, a beneficiários residentes ou domiciliados no exterior.

IV – 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) ao Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico;

V – 10% (dez por cento) ao Programa de Inovação para *Competitividade*.” (Destques nossos)

Como se verifica, os efeitos das regras de destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia, introduzidas pela Lei n. 10.332/2001, tiveram início em 1º de janeiro de 2002.

Ato contínuo à publicação da Lei, foram editados decretos regulamentadores, especificando as categorias de programações específicas do FNDCT às quais os percentuais de recursos arrecadados da CIDE-Tecnologia devem ser destinados. Essas categorias específicas são chamadas, no âmbito do FNDCT, de “CTs”, sigla que remete a fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia.

Os fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia ou CTs, os percentuais do total da arrecadação da CIDE-Tecnologia que devem ser a elas destinados, bem como as respectivas bases normativas encontram-se esquematizados no quadro abaixo:

Nome do CT	Destinação (em %)	Descrição da destinação	Base normativa
CT-VERDE AMARELO (Universidade Empresa)	40%	Atender ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação	Art. 1º do Decreto n. 4.195/2002 (entrada em vigor: 12.04.2002)
CT- AGRONEGÓCIO	17,5%	Utilizados no financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do Setor do Agronegócio	Art. 1º do Decreto n. 4.157/2002 (entrada em vigor: 13.03.2002)
CT-SAUDE	17,5%	Utilizados no financiamento de atividades de pesquisa científica e	Art. 1º do Decreto n. 4.143/2002 (entrada em vigor: 26.02.2002)

		desenvolvimento tecnológico do setor Saúde	
CT-BIOTECNOLOGIA	7,5%	Utilizados no financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor de Biotecnologia	Art. 1º do Decreto n. 4.154/2002 (entrada em vigor: 08.03.2002)
CT-AERONÁUTICO	7,5%	Utilizados no financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor Aeronáutico	Art. 1º do Decreto n. 4.179/2002 (entrada em vigor: 03.04.2002)
CT-VERDE AMARELO (Programa de Inovação para Competitividade)	10%	Destinados ao Programa de Inovação para Competitividade	Lei n. 10.332/2001 (entrada em vigor: 20.12.2001)

Especificamente em relação aos 10% (dez por cento) adicionais para o fundo setorial CT-VERDE AMARELO, destinados ao Programa de Inovação para Competitividade (última linha da tabela acima), não houve edição de decreto específico pelo Poder Executivo para servir como base normativa. Isso porque o CT-VERDE AMARELO já havia sido criado pelo Decreto n. 4.195/2002, que dispõe sobre a destinação de 40% (quarenta por cento) da arrecadação da CIDE-Tecnologia a esse fundo setorial, para a finalidade de atender ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação. Assim, os 10% (dez por cento) destinados ao Programa de Inovação para Competitividade constituem parcela adicional da arrecadação da CIDE-Tecnologia, que também é alocada ao CT-VERDE AMARELO. Por essa razão, consideramos a própria Lei n. 10.332/2001 como base normativa desse adicional.

De qualquer maneira, como iremos tratar no tópico seguinte, atualmente existe segregação, no âmbito do FNDCT, entre o CT-VERDE AMARELO destinado a “atender Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação” e o CT-VERDE AMARELO destinado “ao Programa de Inovação para Competitividade”. Por essa razão a tabela acima também considera esses dois “subgrupos” do CT-VERDE AMARELO de forma segregada.

Outro aspecto importante que é necessário comentar é que o art. 5º da Lei n. 10.322/2002 determina que, ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, também devem ser destinados, ao menos, 43% (quarenta e três por cento) da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre bens beneficiados pela Lei n. 10.176/2001. Confira-se:

“Art. 5º A proposta orçamentária anual da União destinará ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, instituído pela Lei nº 10.168, de 2000, recursos não inferiores ao equivalente a 43% (quarenta e três por cento) da receita estimada da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incidente sobre os bens e produtos beneficiados com os incentivos fiscais previstos na Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.”

Esse aspecto é relevante, pois o FNDCT aloca os valores provenientes do IPI, nos termos do artigo transcrito acima, ao CT-VERDE AMARELO⁹. Como a destinação dessa arrecadação específica do IPI é para “atender Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação”, presumimos que, dentro do CT-VERDE AMARELO, tais valores são alocados ao subgrupo “Universidade-Empresa”.

Ocorre que o FNDCT não segrega os valores provenientes da CIDE-Tecnologia e os valores provenientes do IPI em seus relatórios publicados, utilizados como base para a realização deste trabalho. Tentamos obter as informações sobre os valores de IPI destinados ao FNDCT perante o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, porém, sem sucesso. Não obstante, como será analisado em maiores detalhes adiante, essa falta de segregação não prejudica a conclusão final deste estudo.

Vale mencionar que a vinculação das receitas decorrentes do IPI ao citado Programa viola o art. 167, IV, da Constituição Federal, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. As poucas exceções a essa regra não contemplam a vinculação prevista no art. 5º da Lei n. 10.322/2002.

II.II. Estudo empírico da efetiva destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia – confronto entre valores arrecadados e valores destinados aos fundos setoriais específicos do FNDCT

9 Origem dos recursos do CT-VERDE AMARELO, segundo o site do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação: “Origem dos Recursos: 50% sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais; e mínimo de 43% da receita estimada da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incidente sobre os bens e produtos beneficiados com a Lei de Informática.” (Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/full/1419/CT___Verde_Amarelo.html> . Acesso em: 16.08.2015).

II.III.I. Metodologia utilizada no estudo

Para a realização do estudo empírico da destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia, realizamos um confronto entre as receitas arrecadadas por meio dessa contribuição interventiva e os valores destinados aos fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia do FNDCT, em base anual, desde 1º de janeiro de 2001 (data em que a Lei n. 10.168/2001 passou a ter aplicação efetiva sobre fatos geradores¹⁰) até 31 de dezembro de 2014¹¹.

Para a consolidação das informações sobre a arrecadação proveniente da CIDE-Tecnologia, utilizamos a base de dados disponível no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), com as séries históricas de receitas de contribuições¹². Para tanto, acessamos o arquivo “Receitas de Contribuições – 1994 a 2015”, que contém a demonstração da execução das receitas de contribuições, divididas por tipo de contribuição, ano a ano, mês a mês. As receitas provenientes da CIDE-Tecnologia em tais arquivos encontram-se sob o código “12202500”, cuja denominação é “CONTRIBUIÇÃO P/ LIC. USO, AQUIS. OU TRANSF. TECN.”.

No que diz respeito às informações sobre a destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia aos fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia do FNDCT, utilizamos como base os relatórios de “Arrecadação, Dotação Orçamentária e Execução Financeira dos Fundos Setoriais de C&T”, disponíveis no *site* do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação¹³. Tais relatórios contêm informações sobre a autorização orçamentária para uso dos recursos da CIDE-Tecnologia por parte de cada fundo setorial (os chamados “CTs”), bem como os valores por eles empenhados, liquidados e pagos anualmente.

Para o estudo da destinação das receitas da CIDE-Tecnologia, utilizamos os valores das dotações autorizadas em lei orçamentária anual para cada um dos fundos setoriais e os valores por eles empenhados em suas atividades. Não utilizamos os dados relativos a despesas liquidadas e pagas por tais fundos, por entendermos que a liquidação¹⁴ ou o pagamento¹⁵ de cada despesa está sujeito a diversos fatores que somente podem ser avaliados pelo próprio órgão que realiza a despesa.

Por outro lado, a dotação orçamentária¹⁶ constitui limite máximo consignado em lei orçamentária para fazer frente a determinada despesa, de modo que aos fundos setoriais

10 Redação do art. 8º da Lei n. 10.168/2001: “Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2001.”

11 O ano de 2015 não foi incluído neste estudo, pois os dados referentes aos valores destinados aos fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia do FNDCT desse ano ainda não haviam sido consolidados e publicados pelo FNDCT.

12 As informações podem ser acessadas no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/series-historicas>>.

13 As informações podem ser acessadas no seguinte endereço eletrônico:

<<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/27181.html#lista>>.

14 Definição de “liquidação da despesa”, segundo o Glossário do Tesouro Nacional: “Verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.” Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_p.asp> (acesso em: 18.08.2015).

15 Definição de “pagamento”, segundo o Glossário do Tesouro Nacional: “Último estágio da despesa pública. Caracteriza-se pela emissão do cheque ou ordem bancária em favor do credor.” Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_p.asp> (acesso em: 18.08.2015).

16 Definição de “dotação”, segundo o Glossário do Tesouro Nacional: “Limite de crédito consignado na lei de orçamento ou crédito

não é permitida a utilização de valor superior. O empenho da despesa¹⁷, por sua vez, é o que constitui a obrigação de pagamento por parte do correspondente órgão estatal. Uma vez constituída a obrigação, a liquidação da despesa ou o efetivo pagamento pode vir a ser realizado ou não, porém, não é objeto de estudo deste trabalho avaliar se a liquidação e/ou o pagamento eram devidos.

Vale notar que os relatórios emitidos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação sobre os fundos setoriais também têm por base as informações do SIAFI, de maneira que o presente estudo parte de uma mesma base de dados para o confronto entre a arrecadação da CIDE-Tecnologia e a destinação de seu produto arrecadado.

Uma vez coletados os valores anuais de arrecadação da CIDE-Tecnologia, realizamos o confronto entre o que determina a Lei n. 10.168/2001, a Lei n. 10.332/2001 e os respectivos decretos regulamentadores, em relação à destinação da arrecadação proveniente da CIDE-Tecnologia, e os montantes que a União disponibilizou, via lei orçamentária, ao orçamento dos fundos setoriais no período compreendido entre 2001 e 2014. Realizamos, ainda, o confronto entre a destinação da CIDE-Tecnologia segundo a lei e os valores efetivamente empenhados pelos mesmos fundos setoriais.

Ressalte-se que as conclusões deste estudo já partiram do pressuposto de que, a partir de 2003, a União passou a ter autorização para desvincular até 20% (vinte por cento) da arrecadação de contribuições de intervenção no domínio econômico por conta da chamada DRU (Desvinculação das Receitas da União), conforme art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988¹⁸.

Contudo, no período entre 2000 e 2003, enquanto a redação do *caput* de referido artigo tinha por base a Emenda Constitucional n. 27/2000, a DRU não era aplicável a contribuições interventivas, mas apenas a impostos e contribuições sociais. Portanto, desconsideramos a aplicação da DRU para a CIDE-Tecnologia nesse período.

Ainda, verificamos a existência de desvinculação da destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia que não se encontra prevista na base normativa dessa contribuição. O art. 3º-A do Decreto-lei n. 719/1969, na redação dada pela Lei n. 10.197/2001, fruto da conversão da Medida Provisória n. 2.106-11/2001, dispõe o seguinte:

“Art. 3º-A Serão destinados ao financiamento de projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior e de pesquisa vinte por cento dos recursos destinados:

adicional, para atender determinada despesa.” Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_p.asp> (acesso em: 18.08.2015).

17 Definição de “empenho da despesa”, segundo o Glossário do Tesouro Nacional: “Ato emanado de autoridade competente, que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido; é o primeiro estágio da despesa pública.” Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_p.asp> (acesso em: 18.08.2015)

18 Conforme Emendas Constitucionais ns. 42/2003, 56/2007 e 68/2011.

I – ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT oriundos de:

a) contribuição de intervenção no domínio econômico; [...]"

O Decreto-lei n. 719/1969 foi responsável pela criação do FNDCT, posteriormente restabelecido pela Lei n. 8.172/1991.

Conforme se nota, o dispositivo acima prevê que 20% (vinte por cento) dos recursos destinados ao FNDCT, via CIDE-Tecnologia, serão destinados ao financiamento de projetos de implantação e recuperação de infraestrutura de pesquisa nas instituições públicas de ensino superior. Para tanto, foi criado o fundo setorial denominado “CT-INFRA”, também pertencente ao FNDCT. Dessa forma, além da desvinculação referente à DRU, também consideramos em nossa análise esses 20% (vinte por cento) adicionais de desvinculação da arrecadação da CIDE-Tecnologia para destinação ao CT-INFRA.

Importante notar que essa desvinculação, prevista no Decreto-lei n. 719/1969, entrou em vigor em 27 de janeiro de 2001, data da publicação da Medida Provisória n. 2.106-11/2001, muito próximo ao início da vigência da CIDE-Tecnologia, e encontra-se em vigor até então. Portanto, para fins de nossa análise, posteriormente ao desconto dos 20% (vinte por cento) referentes à DRU, também subtraímos os 20% (vinte por cento) relativos ao CT-INFRA, para determinar as receitas da CIDE-Tecnologia que devem ser destinadas aos fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia, segundo a lei. Diferentemente da DRU, essa desvinculação adicional foi considerada para todos os anos compreendidos no estudo, uma vez que vigente já no primeiro mês de incidência da CIDE-Tecnologia.

Ademais, cumpre notar que, no período entre a entrada em vigor da CIDE-Tecnologia (1º de janeiro de 2001) e a entrada em vigor do artigo da destinação aos CTs prevista no art. 1º da Lei n. 10.332/2001 (1º de janeiro de 2002), não havia previsão de criação de fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia para a destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia no âmbito do FNDCT. Logo, vigia a regra geral de destinação da CIDE-Tecnologia ao FNDCT (art. 4º da Lei n. 10.168/2001) e o único fundo setorial que recebia recursos da contribuição interventiva era o CT-VERDE AMARELO, conforme se denota dos relatórios do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Portanto, para fins de nossa análise, consideramos que 100% (cem por cento) da arrecadação da CIDE-Tecnologia deveriam ser destinados a esse fundo setorial durante referido período.

No período entre 2002 e 2009, ainda não havia, nos relatórios emitidos pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação em relação ao FNDCT, segregação dos valores da CIDE-Tecnologia destinados ao CT-VERDE AMARELO para atender ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e os valores destinados ao mesmo fundo setorial para o Programa de Inovação para Competitividade. A partir de 2009, os relatórios começaram a segregar o CT-VERDE AMARELO em dois grupos: o CT-VERDE AMARELO (Universidade-Empresa) e o CT-VERDE AMARELO (Programa de

Inovação para Competitividade), conforme indicado na tabela do tópico II.I deste trabalho.

Diante disso, consideramos que 50% (cinquenta por cento) da arrecadação da CIDE-Tecnologia deveriam ser destinados ao CT-VERDE AMARELO no período de 2002 a 2009. Isso porque, desde 1º de janeiro de 2002, encontrava-se, em pleno vigor, o art. 1º da Lei n. 10.332/2001, que determina a destinação de 50% (cinquenta por cento) da arrecadação da CIDE-Tecnologia a fundos outros que não o CT-VERDE AMARELO. Logo, os 50% (cinquenta por cento) restantes deveriam ser destinados ao CT-VERDE AMARELO já existente, conforme regra geral de destinação ao FNDCT, independentemente de segregação em subgrupos nos relatórios do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

A partir de 2009, os relatórios do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação passaram a segregar todos os fundos setoriais de destinação da CIDE-Tecnologia (inclusive os dois subgrupos do CT-VERDE AMARELO). Portanto, passamos a aplicar a regra de destinação de forma completa, conforme esquematização da tabela do tópico II.I.

II.II.II. Confronto entre a arrecadação da CIDE-Tecnologia e a sua efetiva destinação aos fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia

Uma vez esclarecidos os dados e premissas que serviram de fundamento para o presente estudo, cumpre apresentar as conclusões decorrentes do confronto entre a arrecadação da CIDE-Tecnologia e a sua destinação, em concreto, aos fundos setoriais de ciência e tecnologia do FNDCT.

O que se verificou é que a destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia, prevista na Lei n. 10.168/2001 e na Lei n. 10.332/2001 e em seus decretos regulamentadores, no período entre a data de sua instituição e 2014, foi em grande parte descumprida.

Apresentamos, abaixo, o resultado de nosso estudo em números¹⁹:

¹⁹ Todos os valores mencionados na análise numérica são apresentados em reais e não foram atualizados para números atuais. Foram omitidas as casas decimais. Os números negativos nas colunas "Diferença (A - B)" e "Diferença (A - C)" indicam que houve destinação autorizada em lei orçamentária anual e destinação empenhada, respectivamente, superior ao previsto na destinação legal para o fundo setorial específico no período.

		Destinação legal, após DRU e CT-Infra (A)		Destinação autorizada em LOA (B)		Diferença (A - B)	Destinação empenhada (C)		Diferença (A - C)
Receita CIDE:Tecnologia em 2001	63.512.754								
Descontados 20% do CT INFRA	50.810.203								
CT-VERDE AMARELO		100,0%	50.810.203	377,9%	191.999.997	- 141.189.794	113,2%	57.505.411	- 6.695.208
		100,0%	50.810.203	377,9%	191.999.997	- 141.189.794	113,2%	57.505.411	- 6.695.208
Receita CIDE:Tecnologia em 2002	295.248.339								
Descontados 20% do CT INFRA	236.198.671								
CT-VERDE AMARELO		50,0%	118.099.336	81,3%	191.999.632	- 73.900.296	43,3%	102.269.135	15.830.201
CT-AGRONEGÓCIO		17,5%	41.334.767	21,4%	50.540.000	- 9.205.233	0,5%	1.260.235	40.074.532
CT-SAÚDE		17,5%	41.334.767	21,4%	50.540.000	- 9.205.233	0,2%	421.100	40.913.667
CT-BIOTECNOLOGIA		7,5%	17.714.900	9,2%	21.660.000	- 3.945.100	0,4%	970.000	16.744.900
CT-AERONÁUTICO		7,5%	17.714.900	9,2%	21.660.000	- 3.945.100	0,1%	195.925	17.518.975
		100,0%	236.198.671	142,4%	336.399.632	- 100.200.961	44,5%	105.116.395	131.082.276
Receita CIDE:Tecnologia em 2003	478.987.048								
Descontados 20% do CT INFRA	383.189.638								
CT-VERDE AMARELO		50,0%	191.594.819	65,5%	250.950.391	- 59.355.572	47,1%	180.319.737	11.275.082
CT-AGRONEGÓCIO		17,5%	67.058.187	21,4%	82.137.596	- 15.079.409	6,8%	25.999.854	41.058.333
CT-SAÚDE		17,5%	67.058.187	21,4%	82.137.599	- 15.079.412	6,3%	24.174.945	42.883.242
CT-BIOTECNOLOGIA		7,5%	28.739.223	9,5%	36.487.199	- 7.747.976	3,5%	13.273.266	15.465.957
CT-AERONÁUTICO		7,5%	28.739.223	9,3%	35.487.200	- 6.747.977	3,1%	12.060.440	16.678.783
		100,0%	383.189.638	127,1%	487.199.985	- 104.010.347	66,8%	255.828.242	127.361.396
Receita CIDE:Tecnologia em 2004	544.912.853								
Descontada DRU de 20%	435.930.282								
Descontados 20% do CT INFRA	348.744.226								
CT-VERDE AMARELO		50,0%	174.372.113	61,3%	213.679.244	- 39.307.131	53,0%	184.900.053	10.527.940
CT-AGRONEGÓCIO		17,5%	61.030.240	15,3%	53.241.735	- 7.788.505	7,4%	25.904.211	35.126.029
CT-SAÚDE		17,5%	61.030.240	15,3%	53.241.735	- 7.788.505	7,7%	26.912.745	34.117.495
CT-BIOTECNOLOGIA		7,5%	26.155.817	6,5%	22.817.887	- 3.337.930	3,7%	12.804.610	13.351.207
CT-AERONÁUTICO		7,5%	26.155.817	6,5%	22.817.887	- 3.337.930	3,3%	11.580.820	14.574.997
		100,0%	348.744.226	104,9%	365.798.488	- 17.054.262	75,2%	262.102.439	86.641.787

		Destinação legal, após DRU e CT-Infra (A)		Destinação autorizada em LOA (B)		Diferença (A - B)	Destinação empenhada (C)		Diferença (A - C)
Receita CIDE-Tecnologia em 2005	633.192.118								
Descontada DRU de 20%	506.553.694								
Descontados 20% do CT INFRA	405.242.956								
CT-VERDE AMARELO		50,0%	202.621.478	56,5%	229.142.408	- 26.520.930	50,6%	205.119.942	- 2.498.464
CT-AGRONEGÓCIO		17,5%	70.917.517	17,5%	70.960.089	- 42.572	8,4%	34.164.835	36.752.682
CT-SAÚDE		17,5%	70.917.517	17,5%	70.960.089	- 42.572	8,4%	33.918.793	36.998.724
CT-BIOTECNOLOGIA		7,5%	30.393.222	7,5%	30.411.467	- 18.245	7,4%	29.935.098	458.124
CT-AERONÁUTICO		7,5%	30.393.222	7,5%	30.411.467	- 18.245	4,1%	16.439.641	13.953.581
		100,0%	405.242.956	106,6%	431.885.520	- 26.642.564	78,9%	319.578.309	85.664.647
Receita CIDE-Tecnologia em 2006	662.706.052								
Descontada DRU de 20%	530.164.841								
Descontados 20% do CT INFRA	424.131.873								
CT-VERDE AMARELO		50,0%	212.065.936	59,4%	251.984.274	- 39.918.338	59,0%	250.061.293	- 37.995.357
CT-AGRONEGÓCIO		17,5%	74.223.078	14,1%	59.762.849	14.460.229	11,0%	46.489.648	27.733.430
CT-SAÚDE		17,5%	74.223.078	14,7%	62.362.849	11.860.229	12,9%	54.508.945	19.714.133
CT-BIOTECNOLOGIA		7,5%	31.809.890	7,3%	30.962.649	847.241	4,6%	19.702.852	12.107.038
CT-AERONÁUTICO		7,5%	31.809.890	13,7%	57.962.649	- 26.152.759	6,7%	28.221.667	3.588.223
		100,0%	424.131.873	109,2%	463.035.270	- 38.903.397	94,1%	398.984.405	25.147.468
Receita CIDE-Tecnologia em 2007	804.595.429								
Descontada DRU de 20%	643.676.343								
Descontados 20% do CT INFRA	514.941.074								
CT-VERDE AMARELO		50,0%	257.470.537	55,5%	285.857.655	- 28.387.118	48,8%	251.268.697	6.201.840
CT-AGRONEGÓCIO		17,5%	90.114.688	15,1%	77.560.229	12.554.459	10,6%	54.794.311	35.320.377
CT-SAÚDE		17,5%	90.114.688	15,0%	77.160.229	12.954.459	13,1%	67.346.604	22.768.084
CT-BIOTECNOLOGIA		7,5%	38.620.581	6,5%	33.240.098	5.380.483	5,1%	26.441.103	12.179.478
CT-AERONÁUTICO		7,5%	38.620.581	6,5%	33.240.098	5.380.483	5,0%	25.698.669	12.921.912
		100,0%	514.941.074	98,5%	507.058.309	7.882.765	82,6%	425.549.384	89.391.690
Receita CIDE-Tecnologia em 2008	916.808.868								
Descontada DRU de 20%	733.447.094								
Descontados 20% do CT INFRA	586.757.676								
CT-VERDE AMARELO		50,0%	293.378.838	48,6%	285.227.039	8.151.799	46,1%	270.783.683	22.595.155
CT-AGRONEGÓCIO		17,5%	102.682.593	15,4%	90.555.909	12.126.684	13,7%	80.362.988	22.319.605
CT-SAÚDE		17,5%	102.682.593	15,4%	90.555.909	12.126.684	13,8%	80.855.263	21.827.330
CT-BIOTECNOLOGIA		7,5%	44.006.826	6,6%	38.809.675	5.197.151	5,5%	32.126.267	11.880.559
CT-AERONÁUTICO		7,5%	44.006.826	6,6%	38.809.675	5.197.151	5,4%	31.396.787	12.610.039
		100,0%	586.757.676	92,7%	543.958.207	42.799.469	84,5%	495.524.988	91.232.688
Receita CIDE-Tecnologia em 2009	1.145.259.215								
Descontada DRU de 20%	916.207.372								
Descontados 20% do CT INFRA	732.965.897								
CT-VERDE AMARELO		50,0%	366.482.949	67,6%	495.553.711	-129.070.762	44,1%	323.130.772	43.352.177
CT-AGRONEGÓCIO		17,5%	128.269.032	11,5%	84.062.228	44.206.804	9,3%	68.250.337	60.018.695
CT-SAÚDE		17,5%	128.269.032	12,0%	88.152.623	40.116.409	11,1%	81.341.835	46.927.197
CT-BIOTECNOLOGIA		7,5%	54.972.442	5,0%	36.403.010	18.569.432	4,4%	32.190.664	22.781.778
CT-AERONÁUTICO		7,5%	54.972.442	4,6%	34.010.654	20.961.788	4,6%	33.827.018	21.145.424
		100,0%	732.965.897	100,7%	738.182.226	-5.216.329	73,5%	538.740.626	194.225.271
Receita CIDE-Tecnologia em 2010	1.211.494.618								
Descontada DRU de 20%	969.195.694								
Descontados 20% do CT INFRA	775.356.555								
CT-VERDE AMARELO (UE)		40,0%	310.142.622	15,5%	120.000.000	190.142.622	15,4%	119.350.982	190.791.640
CT-AGRONEGÓCIO		17,5%	135.687.397	10,8%	84.000.000	51.687.397	10,8%	83.823.537	51.863.860
CT-SAÚDE		17,5%	135.687.397	11,3%	88.000.000	47.687.397	11,2%	87.087.466	48.599.931
CT-BIOTECNOLOGIA		7,5%	58.151.742	4,6%	36.000.000	22.151.742	4,6%	35.785.708	22.366.034
CT-AERONÁUTICO		7,5%	58.151.742	4,4%	34.000.000	24.151.742	4,1%	31.871.517	26.280.225
CT-VERDE AMARELO (IC)		10%	77.535.656	38,7%	299.820.000	-222.284.344	38,3%	296.937.845	- 219.402.189
		100,0%	775.356.555	85,4%	661.820.000	113.536.555	84,5%	654.857.055	120.499.500
Receita CIDE-Tecnologia em 2011	1.507.121.087								
Descontada DRU de 20%	1.205.696.869								
Descontados 20% do CT INFRA	964.557.496								
CT-VERDE AMARELO (UE)		40,0%	385.822.998	8,7%	84.131.413	301.691.585	7,2%	69.600.096	316.222.902
CT-AGRONEGÓCIO		17,5%	168.797.562	5,8%	55.891.990	112.905.572	4,3%	41.799.499	126.998.063
CT-SAÚDE		17,5%	168.797.562	7,2%	69.029.703	99.767.859	4,9%	47.369.939	121.427.623
CT-BIOTECNOLOGIA		7,5%	72.341.812	2,9%	28.239.424	44.102.388	1,6%	15.356.631	56.985.181
CT-AERONÁUTICO		7,5%	72.341.812	2,8%	26.670.567	45.671.245	2,5%	23.871.063	48.470.749
CT-VERDE AMARELO (IC)		10%	96.455.750	26,3%	253.558.336	-157.102.586	26,0%	251.113.719	- 154.657.969
		100,0%	964.557.496	53,7%	517.521.433	447.036.063	46,6%	449.110.947	515.446.549

		Destinação legal, após DRU e CT-Infra (A)		Destinação autorizada em LOA (B)		Diferença (A - B)	Destinação empenhada (C)		Diferença (A - C)
Receita CIDE-Tecnologia em 2012		1.962.443.309							
Descontada DRU de 20%		1.569.954.647							
Descontados 20% do CT INFRA		1.255.963.718							
CT-VERDE AMARELO (UE)	40,0%	502.385.487	9,5%	119.438.115	382.947.372	4,9%	61.276.543	441.108.944	
CT-A GRONEGÓCIO	17,5%	219.793.651	6,2%	77.816.366	141.977.285	1,9%	23.335.146	196.458.505	
CT-SAÚDE	17,5%	219.793.651	6,6%	83.110.133	136.683.518	3,7%	46.270.283	173.523.368	
CT-BIOTECNOLOGIA	7,5%	94.197.279	2,3%	28.929.091	65.268.188	1,1%	14.431.512	79.765.767	
CT-AERONÁUTICO	7,5%	94.197.279	2,6%	32.323.159	61.874.120	1,5%	19.284.465	74.912.814	
CT-VERDE AMARELO (IC)	10%	125.596.372	26,6%	333.475.680	-207.879.308	23,7%	297.414.636	- 171.818.264	
		100,0%	1.255.963.718	53,8%	675.092.544	580.871.174	36,8%	462.012.585	793.951.133
Receita CIDE-Tecnologia em 2013		2.224.406.296							
Descontada DRU de 20%		1.779.525.037							
Descontados 20% do CT INFRA		1.423.620.030							
CT-VERDE AMARELO (UE)	40,0%	569.448.012	8,2%	117.249.108	452.198.904	4,3%	60.612.709	508.835.303	
CT-A GRONEGÓCIO	17,5%	249.133.505	5,7%	81.258.565	167.874.940	3,9%	55.131.787	194.001.718	
CT-SAÚDE	17,5%	249.133.505	6,3%	89.455.124	159.678.381	4,2%	59.358.777	189.774.728	
CT-BIOTECNOLOGIA	7,5%	106.771.502	2,9%	40.625.936	66.145.566	2,2%	30.638.318	76.133.184	
CT-AERONÁUTICO	7,5%	106.771.502	2,7%	38.978.639	67.792.863	2,3%	32.099.457	74.672.045	
CT-VERDE AMARELO (IC)	10%	142.362.003	28,8%	409.582.643	-267.220.640	25,7%	366.231.071	- 223.869.068	
		100,0%	1.423.620.030	54,6%	777.150.015	646.470.015	42,4%	604.072.119	819.547.911
Receita CIDE-Tecnologia em 2014		2.498.741.380							
Descontada DRU de 20%		1.998.993.104							
Descontados 20% do CT INFRA		1.599.194.483							
CT-VERDE AMARELO (UE)	40,0%	639.677.793	8,1%	130.250.000	509.427.793	2,3%	36.037.544	603.640.250	
CT-A GRONEGÓCIO	17,5%	279.859.035	5,1%	81.260.000	198.599.035	0,4%	5.789.896	274.069.139	
CT-SAÚDE	17,5%	279.859.035	5,6%	89.465.000	190.394.035	1,8%	28.959.408	250.899.627	
CT-BIOTECNOLOGIA	7,5%	119.939.586	2,5%	40.620.000	79.319.586	0,2%	3.073.967	116.865.619	
CT-AERONÁUTICO	7,5%	119.939.586	2,4%	38.876.200	81.063.386	1,0%	16.243.733	103.695.853	
CT-VERDE AMARELO (IC)	10%	159.919.448	16,3%	260.294.670	-100.375.222	16,0%	255.649.345	- 95.729.896	
		100,0%	1.599.194.483	40,1%	640.765.870	958.428.613	21,6%	345.753.892	1.253.440.591

As conclusões dos números acima podem ser esquematizadas no seguinte quadro:

Ano	Destinação autorizada em LOA	Destinação empenhada
2001	Cumprir destinação legal para todos os CTs	Cumprir destinação legal para todos os CTs
2002	Cumprir destinação legal para todos os CTs	Não cumprir destinação legal
2003	Cumprir destinação legal para todos os CTs	Não cumprir destinação legal
2004	Cumprir destinação legal somente para CT VERDE AMARELO	Cumprir destinação legal somente para CT VERDE AMARELO
2005	Cumprir destinação legal para todos os CTs	Cumprir destinação legal somente para CT VERDE AMARELO

2006	Cumprir destinação legal somente para CT VERDE AMARELO e CT AERONÁUTICO	Cumprir destinação legal somente para CT VERDE AMARELO
2007	Cumprir destinação legal somente para CT VERDE AMARELO	Não cumprir destinação legal
2008	Não cumprir destinação legal	Não cumprir destinação legal
2009	Não cumprir destinação legal	Não cumprir destinação legal
2010	Não cumprir destinação legal	Não cumprir destinação legal
2011	Não cumprir destinação legal	Não cumprir destinação legal
2012	Não cumprir destinação legal	Não cumprir destinação legal
2013	Não cumprir destinação legal	Não cumprir destinação legal
2014	Não cumprir destinação legal	Não cumprir destinação legal

Como se verifica, no que diz respeito à dotação orçamentária das receitas provenientes da CIDE-Tecnologia, somente houve cumprimento integral da destinação legal em 2001, 2002, 2003 e 2005. Nesses anos, verificamos que inclusive foi destinado valor superior ao determinado em Lei (após descontada a desvinculação prevista ao CT-INFRA e a DRU, essa última especificamente para o ano de 2005, tendo em vista que não se aplicava a contribuições interventivas até 2003).

Contudo, para todo o período de vigência restante da CIDE-Tecnologia, a destinação prevista em lei não foi completamente atendida pelas leis orçamentárias, seja por falta de destinação do valor integral que deveria ser destinado ao conjunto dos fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia do FNDCT, seja por falta de observância dos exatos percentuais de destinação estabelecidos pela Lei n. 10.332/2001 (e seus decretos regulamentadores).

Essa segunda hipótese de descumprimento da destinação ocorreu de 2004 a 2006, quando, apesar de o total destinado aos fundos setoriais atingirem o exigido em lei para a destinação da CIDE-Tecnologia, a parcela de destinação a cada fundo setorial, via dotação

orçamentária, não foi atendida, mas tão somente a destinação ao CT-VERDE AMARELO. Como o valor destinado ao CT-VERDE AMARELO nesse período inclusive excedeu o determinado em lei, essa parcela da destinação acabou “compensando”, por assim dizer, o descumprimento da destinação aos demais fundos setoriais.

Frise-se que, apesar de essa segunda hipótese de descumprimento da destinação, aparentemente, não ser tão grave quanto o descumprimento total – que passou a ocorrer em 2007 –, ela ainda é suficiente para caracterizar o descumprimento da destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia.

Importante ressaltar que, como mencionamos nos últimos parágrafos do tópico II.I, o art. 5º da Lei n. 10.322/2002 determina a destinação de ao menos 43% (quarenta e três por cento) da receita do IPI sobre bens beneficiados pela Lei n. 10.176/2001 ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação, e tais valores são alocados ao CT-VERDE AMARELO. Assim, é possível que a própria destinação do IPI seja a responsável pelo excedente de destinação a referido fundo setorial. Contudo, como os valores provenientes do IPI e da CIDE-Tecnologia não são segregados no âmbito do FNDCT e, apesar de termos solicitado referida segregação ao Ministério da Ciência e Tecnologia, essa não foi atendida, não temos como confirmar essa hipótese.

Ainda em relação à destinação da receita da CIDE-Tecnologia segundo as leis orçamentárias anuais, notamos que houve um significativo incremento no descumprimento da destinação nos 4 (quatro) últimos anos do período analisado, isto é, de 2011 a 2014.

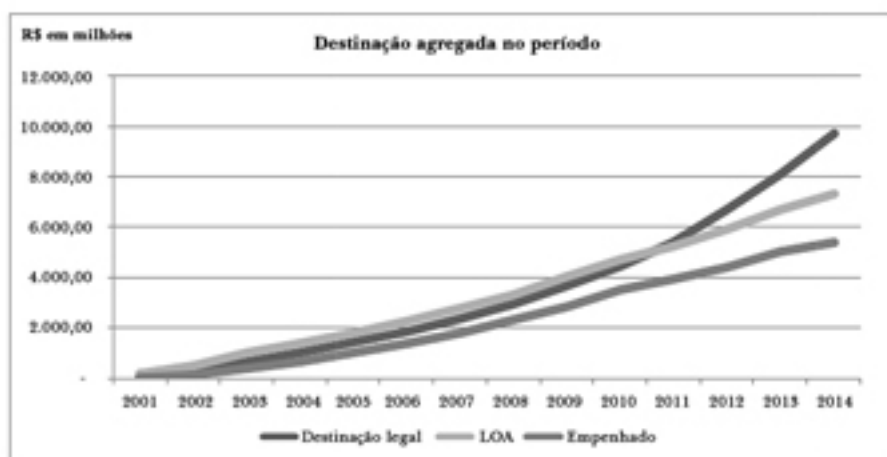
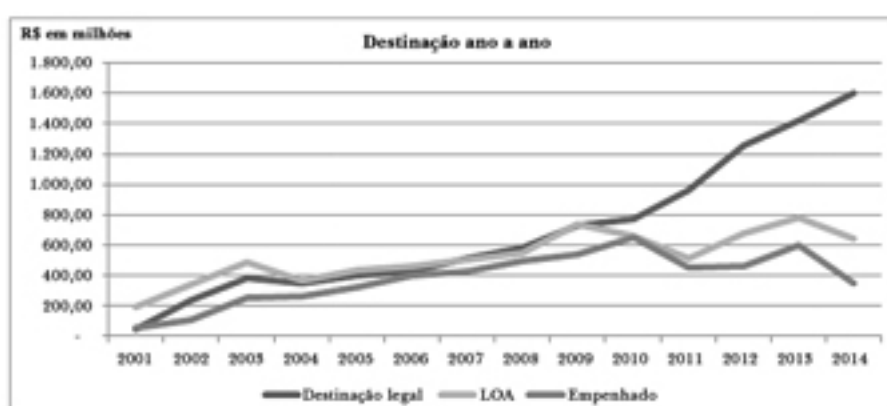
No que diz respeito aos valores provenientes da CIDE-Tecnologia efetivamente empenhados pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, notamos que somente no ano de 2001 – primeiro ano de vigência da contribuição – houve empenho de despesa em conformidade com a destinação legal. Na realidade, semelhante ao que ocorreu em relação à dotação orçamentária, o valor empenhado inclusive excedeu a destinação legal da CIDE-Tecnologia relativa a esse ano.

A partir do momento em que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação passou a segregar o CT-VERDE AMARELO nos subgrupos CT-VERDE AMARELO (Universidade-Empresa) e CT-VERDE AMARELO (Programa de Inovação para Competitividade) – em 2010 –, foi identificada uma aparente distorção na destinação informada. Apesar de a Lei n. 10.332/2001 determinar destinação maior ao primeiro grupo do que ao segundo, 40% (quarenta por cento) e 10% (dez por cento) respectivamente, no relatório consta destinação superior ao segundo grupo. Essa observação vale tanto para os valores referentes à dotação em lei orçamentária, quanto para aqueles relativos ao empenho da despesa pelos fundos setoriais.

Note que, em teoria, essa distorção não deveria ser decorrente de valores provenientes do IPI, uma vez que o art. 5º da Lei n. 10.322/2002 determina que tais valores sejam destinados

ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação. Logo, presumimos que esses valores deveriam ser alocados ao subgrupo CT-VERDE AMARELO (Universidade-Empresa).

Para facilitar a visualização dos números e da análise feita acima, preparamos dois gráficos comparando a destinação legal, a dotação em lei orçamentária anual e o empenho de despesas relacionadas à CIDE-Tecnologia. O primeiro gráfico demonstra a evolução desses três fatores, ano a ano, e o segundo gráfico demonstra o agregado, isto é, a soma de todos os valores de cada uma das 3 (três) categorias acima, no decorrer de 1º de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2014:



Considerando a soma de toda a arrecadação da CIDE-Tecnologia de 1º de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2014, nosso estudo identificou que 24,36% (vinte e quatro e trinta e seis centésimos por cento) da destinação legal não foi observada pela dotação em lei orçamentária anual para os fundos setoriais e que 44,60% (quarenta e quatro e sessenta centésimos por cento) da destinação legal não foi observada pelas despesas empenhadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação no âmbito do FNDCT. Em valores, os descumprimentos da destinação da CIDE-Tecnologia identificados somam R\$ 2.363.806.999,39 (dois bilhões, trezentos e sessenta e três milhões, oitocentos e seis mil e

novecentos e noventa e nove reais e trinta e nove centavos) e R\$ 4.326.937.698,39 (quatro bilhões, trezentos e vinte e seis milhões, novecentos e trinta e sete mil, seiscentos e noventa e oito reais e trinta e nove centavos), respectivamente.

Cumpra notar, mais uma vez, que a conclusão acima já considera as desvinculações referentes ao CT-INFRA e à DRU, ambas estabelecidas em 20% (vinte por cento) do montante arrecadado, para os anos em que tais desvinculações eram aplicáveis à CIDE-Tecnologia. Ademais, a conclusão leva em conta os valores que foram destinados aos fundos setoriais específicos em montante superior à destinação prevista em lei, como comentado acima. Tais valores excedentes foram considerados para o cálculo da destinação ano a ano, bem como da destinação agregada no período, apesar de, em rigor, estarem em desacordo com a destinação da CIDE-Tecnologia ou mesmo da hipótese de serem provenientes da receita do IPI sobre bens beneficiados pela Lei n. 10.176/2001.

O cenário de descumprimento da destinação da CIDE-Tecnologia, acima delineado, traz à baila algumas indagações. Seria, de fato, a CIDE-Tecnologia uma contribuição e, ainda, uma contribuição qualificada como interventiva? Seria o exercício da competência tributária pela União, no que pertine à CIDE-Tecnologia, legítimo nos dias de hoje? Existiria atuação por parte da União que justifique a manutenção da CIDE-Tecnologia atualmente?

Ora, se o Governo Federal não tem destinado a arrecadação da CIDE-Tecnologia ao orçamento dos fundos setoriais de ciência e tecnologia do FNDCT e, ainda, se referidos fundos setoriais não estão utilizando o total da arrecadação da CIDE-Tecnologia que já lhes é destinada apenas parcialmente, para que essa contribuição sirva de instrumento para a atuação da União no domínio econômico para a finalidade prevista, para a dúvida acerca da utilização dos valores faltantes.

Parece-nos que estamos diante de um cenário propício para o Estado e a Sociedade se movimentarem no sentido de reanalisar a figura da CIDE-Tecnologia.

O presente estudo serve, também, como exemplo da necessidade de aprimoramento da transparência dos gastos públicos e de acompanhamento mais próximo e atento, por parte da Sociedade, dos gastos públicos e das atividades estatais em geral. Nesse sentido, nota-se a pertinência da reaproximação das ciências do Direito Tributário e do Direito Financeiro.

III. CONCLUSÕES

A CIDE-Tecnologia, integrante da espécie tributária *contribuições interventivas*, tem como elemento caracterizador a destinação do seu produto arrecadado para servir de instrumento de atuação da União no domínio econômico. Assim, tem-se que a destinação da arrecadação da CIDE-Tecnologia é aspecto fundamental para a legitimação do exercício da competência tributária outorgada à União pelo art. 149 da Constituição

Federal de 1988. A destinação é, ainda, o que justifica a própria atuação da União no domínio econômico, instrumentalizada por meio da CIDE-Tecnologia.

Nesse contexto, a transparência dos gastos públicos e o dever de fiscalização pela Sociedade, que devem pautar o exercício de toda e qualquer atividade estatal, adquire especial relevância quando nos debruçamos sobre uma contribuição interventiva como a CIDE-Tecnologia.

O presente estudo identificou, de maneira empírica, que parcela significativa da arrecadação da CIDE-Tecnologia não foi aplicada na destinação prevista na Lei n. 10.168/2001 e na Lei n. 10.332/2001 e seus decretos regulamentadores, durante o período em estudo: de 1º de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014. O descumprimento ocorre tanto por conta de dotação orçamentária insuficiente, quanto pela falta de execução do orçamento pelos fundos setoriais específicos de ciência e tecnologia no âmbito do FNDCT.

O descumprimento da destinação da CIDE-Tecnologia aumentou, substancialmente, nos últimos 4 (quatro) anos analisados neste estudo, isto é, de 2011 a 2014.

No total, verificou-se que 24,36% (vinte e quatro e trinta e seis centésimos por cento) da destinação legal não foram observados pela dotação em lei orçamentária anual e que 44,60% (quarenta e quatro e sessenta centésimos por cento) da destinação legal não foram observados na execução do orçamento, via empenho de despesas, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação no âmbito do FNDCT. Referidos percentuais representam, em números absolutos e sem atualização, R\$ 2.363.806.999,39 (dois bilhões, trezentos e sessenta e três milhões, oitocentos e seis mil e novecentos e noventa e nove reais e trinta e nove centavos) e R\$ 4.326.937.698,39 (quatro bilhões, trezentos e vinte e seis milhões, novecentos e trinta e sete mil, seiscentos e noventa e oito reais e trinta e nove centavos), respectivamente.

Os valores acima já consideram as desvinculações referentes ao CT-INFRA e à DRU, ambas estabelecidas em 20% (vinte por cento) da arrecadação da CIDE-Tecnologia, nos anos em que tais desvinculações eram aplicáveis a essa contribuição interventiva.

O descumprimento da destinação da CIDE-Tecnologia identificado neste estudo traz à baila algumas indagações. Seria, de fato, a CIDE-Tecnologia uma contribuição e, ainda, uma contribuição qualificada como interventiva? Seria o exercício da competência tributária pela União, no que pertine à CIDE-Tecnologia, legítimo nos dias de hoje? Existiria atuação por parte da União que justifique a manutenção da CIDE-Tecnologia atualmente?

Outrossim, considerando que o Governo Federal não tem destinado a arrecadação da CIDE-Tecnologia, integralmente, ao orçamento dos fundos setoriais de ciência e tecnologia do FNDCT e que referidos fundos setoriais não estão utilizando a parte da

arrecadação da CIDE-Tecnologia a eles destinada, em que tipo de atividade estatal os valores não destinados estão sendo aplicados?

Parece-nos que estamos diante de um cenário propício para o Estado e a Sociedade rediscutirem e reanalisarem a CIDE-Tecnologia.

Registre-se a necessidade de aprimoramento da transparência dos gastos públicos e do acompanhamento mais próximo e atento, por parte da Sociedade, dos gastos públicos e das atividades estatais em geral. Nesse cenário, destaca-se a pertinência da reaproximação das ciências do Direito Tributário e do Direito Financeiro.

IV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, Paulo Ayres. *Contribuições: regime jurídico, destinação e controle*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

CASTELLANI, Fernando F. As contribuições de intervenção no domínio econômico e sua destinação necessária: notas caracterizadoras da espécie tributária. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n. 109-110, janeiro 2010. p. 107-124.

GRECO, Marco Aurélio. *Contribuições (uma figura “sui generis”)*. São Paulo: Dialética, 2000.

HORVATH, Estevão. As contribuições na Constituição Brasileira. Ainda sobre a relevância da destinação do produto da sua arrecadação. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n. 100, janeiro 2008. p. 122-129.

MASCITTO, Andréa. *Consequências jurídico-tributárias do desvio das receitas de contribuições: análise sob o enfoque da Cide-Combustível*. São Paulo: Quartier Latin, janeiro 2013.

_____. O alcance da “Cide-Tecnologia”. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo: Dialética, n. 214, julho 2013. p. 22-31.

PEIXOTO, Daniel Monteiro. Desvio de finalidade das contribuições de intervenção no domínio econômico. Estudos e comentários. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n. 102, outubro/dezembro 2006. p. 156-178.

RAMALHO, Mariana Oiticica. Contribuições de Intervenção sobre o Domínio Econômico. Estudos e comentários. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n. 90, outubro/dezembro 2006. p. 217-237.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.); PISCITELLI, Tathiane dos Santos; MASCITTO, Andréa. Tributação, responsabilidade fiscal e desenvolvimento: estudo sobre a destinação da CPMF e da CIDE-Combustíveis. *Cadernos Direito GV*, São Paulo, v. 5, n. 1, janeiro 2008.

VASCONCELOS, Breno Ferreira Martins. *As contribuições especiais no sistema constitucional tributário*. Dissertação (Mestrado em Direito). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

Data de recebimento: 06/03/2017.

Data de aprovação do artigo: 09/05/2017.