
Notas para a elaboração de Termo de Referência para Grupo de Trabalho de Tributação das OSC.

Texto para discussão - Plataforma MROSC
preparado por Silvio Sant'Ana da FGEB e
do Comitê Facilitador da Plataforma MROSC

Contexto:

*Todos os temas e desafios aqui propostos partem da concepção e convencimento da Plataforma de que é necessário e urgente o estabelecimento de uma **política nacional de estado para o fortalecimento da sociedade civil**. A Plataforma MROSC, em sua constituição em 2010, propôs a criação de: “um regime tributário apropriado e favorecido às OSCs, incluindo a criação e aprimoramento de incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas”. No VII Encontro Nacional da Plataforma se propôs a criação de Grupos de Trabalho (GTs) específicos. O GT Reforma Tributária a ser estabelecido deverá apoiar a viabilização desta finalidade¹.*

De outro lado, qualquer que seja o resultado da Reforma Tributária (RT) agora em discussão no Congresso, a Plataforma, na busca de incidir e avançar no desafio da sustentabilidade, deverá assumir um protagonismo para evitar que governos e os parlamentos estabeleçam – sem nossa participação – regras que possam prejudicar ainda mais a atividade das OSC.

O documento que segue é um texto que busca sistematizar o acúmulo obtido pela Plataforma durante seus anos de existência, a partir de contribuições das mais diversas entidades de todo o País. Optou-se por incluir os temas e ideias que foram levantados ao longo dos anos, desconsiderando questões de mérito, de consistência técnica, jurídica ou “científica”.

Este é uma sugestão de proposta para um TdR que se aceita, deverá orientar o trabalho dos participantes do GT RT. Por óbvio este documento deverá ser emendado, reduzido, ampliado, aprovado ou rejeitado, na totalidade ou em partes, pelos signatários da Plataforma que obviamente podem desconsiderá-lo integralmente e propor outro TdR.

¹ A especificação de objetivos, escopo e tarefas aqui explicitadas não significa que os membros do GT tenham que ser especialistas, nem que eles mesmos devam assumir pessoalmente as tarefas. Sempre que necessário poderão demandar ao CF, colaboradores externos (inclusive consultores e especializadas) e/ou outras signatárias a cooperar.

**Termo de Referência do Grupo de Trabalho (GT)
(sugestões para debate)**

Objetivos do GT:

Propor às Signatárias da Plataforma diretrizes, sugestões e medidas necessárias e suficientes visando:

- a) Redução da carga tributária incidente sobre as OSC
- b) Incentivos para o fortalecimento institucional das OSC
- c) Propostas de incentivos para doações e doadores para as OSC (PF e PJ).

Escopo:

Por OSC se entenderá as entidades descritas na Lei 13.019/14 e na proposta de emenda constitucional elaborada pela Plataforma e não o conjunto das entidades privadas sem fins lucrativos. O GT deve trabalhar considerando a pluralidade, a diversidade e as condições reais e operacionais das OSC e não deve autocensurar-se – a priori - em relação à viabilidade técnica, jurídica ou política de suas propostas. Deve expressar o desejo das OSC.

Especificação de Temas de Cada Objetivo

1) Redução da Carga Tributária

A) Contexto

Na atualidade segundo dados da Secretaria da Receita Federal (2018) as entidades isentas e imunes pagam em média 11,9% de suas receitas para impostos e contribuições previdenciárias. As isentas gastam 15,3% e as imunes 9,0% de suas receitas com estas despesas.

Para comparação, as maiores empresas declarando em “lucro real” pagam 7% de suas receitas; as de “lucro presumido” pagam 8,7% e MPE e MEI somente 2%. É uma situação irônica: isentas pagam mais impostos que todas as “não isentas”.

Para as contribuições previdenciárias – mesmo sabendo que cerca de 7.000 OSC são certificadas (CEBAS) como “imunes” – as entidades que não são

imunes dedicam 5,8% de sua receita para o pagamento dos encargos. As empresas financeiras gastam 5,8% de sua receita (mesmo percentual que OSC) e as empresas não financeiras gastam somente 4,7%.

Esta carga tributaria vem crescendo ao longo dos anos. Em 2000 a carga para as instituições privadas sem fins de lucro (conceito distinto do de entidades isentas e imunes) era de 4,7% das receitas e a atual de 6,9%. Neste mesmo horizonte temporal as contribuições previdenciárias passaram de 3,8% da receita para 5,9%.

Como referência, cada 1% da receita das entidades (ainda segunda a Secretaria da Receita Federal) equivale a R\$ 3,9 bilhões. Se a carga tributaria tivesse permanecido como em 2.000 as entidades teria suas receitas aumentadas em R\$ 2 bilhões/ano, aproximadamente R\$ 6.500 adicionais/ano para cada entidade.

A Proposta da plataforma visa corrigir estas e outras distorções absurdas.

B) Alguns Impostos, Encargos e Contribuições a serem trabalhados.

A seguir se apresenta uma lista de custos tributários (impostos, contribuições e taxas) que devem merecer a atenção do GT-RT tanto em relação a sua importância para as OSC (custos) quanto por eventuais incentivos que possam ser a eles associados. Não há nesta lista determinação de prioridade, de importância ou urgência de abordagem que deveria ser determinada pelo mesmo GT.

- B.1- Encargos Previdenciários patronais (e sua distribuição).
- B.2- PIS- COFINS
- B.3- Imposto de Renda de Aplicações Financeiras das OSC
- B.4- IR /CSSLL
- B.5- IPI
- B.6- IOF
- B.7- Imposto de Importação
- B.8- ITCMD
- B.9- ITBI
- B.10- IPTU, IPVA.
- B.11- ITR

Em várias situações e localidades governos tem oferecido tratamentos diferenciados e favorecidos a um ou outro segmento da economia. Exemplos são inúmeros, sendo um dos mais conhecidos os de IR, PIS-COFINS, e os de redução de IPI para aquisição de veículos por taxistas, para deficientes, para defesa, setor automotivo, indústria de condutores etc.

Dois impostos importantes, ICMS e ISS, merecem ser pensados a parte. Salvo o caso das entidades certificadas, a maioria das OSC pouco tratou de discutir possibilidades de redução destes encargos.

No entanto é bom ter em conta que estados e municípios oferecem isenções (ou alíquotas reduzidas) para segmentos e setores econômicos considerados de interesse para o desenvolvimento local, mas raramente consideram as OSC como elegíveis.

Note que sendo aprovadas as modificações propostas na RT em exame no Congresso haverá alterações em nomes, fatos geradores, bases de cálculos alíquotas órgãos responsáveis etc.

2) Incentivos para o Fortalecimento Institucional das OSC

Neste segundo bloco o GT se defrontará com o desafio de refletir e talvez explicitar o como fortalecer as OSC e sobre a necessidade de estabelecer uma Política Nacional de Fortalecimento das OSC que oriente, de certa forma, toda a abordagem do GT. Tendo em mente esta “política” (explícita ou não), um conjunto de medidas e propostas deverá focar sobre os mecanismos que conduzam ao fortalecimento institucional das entidades.

Em seguida se examinam algumas situações e acúmulos já obtidos dentro da Plataforma.

Sabemos que a maioria absoluta das OSC é composta de micro e mini organizações² com reduzidos volumes de recursos para fazer face à crescentes custos tributários e burocráticos sempre regressivos (menores pagam proporcionalmente mais).

Enquanto que empresas se beneficiam de legislação específica e adaptada aos seus formatos, impactos e funções no mercado (ex: lei das S/A, Regime SIMPLES, MEI), as OSC, ressalvados casos isolados de certificação e títulos, são tratadas como se fossem todas idênticas, desconsiderando suas naturezas jurídicas, modos de operação, funções e impactos sociais etc.

Uma primeira e prioritária reivindicação adotada pela Plataforma foi a de estabelecimento de um regime tributário específico (explicitada agora na nossa proposta de emenda constitucional). Em seguida, foi o estabelecimento de um regime tributário simplificado para pequenas entidades. Não se trata de “estender” o regime SIMPLES empresarial para as OSC, pois estas não são

² Estas categorias incluem OSC “sem empregados” e com até 4 empregados

empresas, são entidades de outra natureza, como os “governos”; são “entidades de outra natureza” e por isto, devem ser tratadas diferentemente.

O objetivo de um regime especial para o segmento OSC será o de simplificar e reduzir as obrigações para que ela se mantenha com regularidade jurídica, fiscal e administrativa a um custo compatível com o da função social que ela desempenha em sua comunidade. Hoje, para o mero cumprimento de obrigações legais e burocráticas (compliance) especialistas indicam que o Brasil consome 3 a 5% do seu PIB.

Nas pequenas organizações pode facilmente chegar a 10-15% das receitas³, o que desvia recursos (que deviam servir as famílias) e inviabiliza o funcionamento regular de um número significativo de entidades.

Outra demanda muito presente ao longo destes últimos 20 anos é a de criação de um fundo de financiamento para o desenvolvimento institucional das OSC. Segundo as primeiras pesquisas sobre este fundo, ele deveria ser privado e independente de governos mas receber aportes financeiros tanto de governos quanto de setor privado (e pessoas naturais). A ABONG desenvolveu proposta completa sobre este tema e durante o governo da Presidente Dilma o assunto foi explorado conjuntamente com o governo federal que sugeriu inclusive que empresas estatais poderiam ser as grandes financiadoras de um tal fundo.

No entanto o assunto não prosperou, pois o governo queria ter – de certa forma - o controle sobre a alocação dos recursos e que os eventuais financiadores aparentemente não queriam perder a capacidade de –eles mesmos – alocarem, Por outro lado a solução “governamental” não era a proposta das signatárias.

É sem dúvida assunto a ser retomado.

Um segundo tema chave a ser enfrentado pelo GT e o de estudar e propor o estabelecimento de um Regime tributário Especial para OSC, lembrando que 80% delas são micro e mini organizações e que já existem determinações jurídicas de imunidades que poderiam ser aprimoradas e melhor especificadas.

Este regime deverá ser de simples implantação e simplificado para com isto reduzir a burocracia e o custo de “compliance”. Deve também propor eliminação ou redução de carga tributária (incluindo encargos previdenciários, taxas e contribuições). Deverá ser tratado simultaneamente com a discussão do ponto (1) Redução da Carga Tributária.

3 A maioria das micro OSC tem receita média abaixo de R\$ 50.000,00/ano. Somente os custos de um contador (requisito mínimo de compliance) podem atingir R\$10 a 13.000,00/ano

Dentre estes grandes desafios, o GT poderá se debruçar sobre os temas já mapeados na trajetória da Plataforma, entre eles:

- Constituição de Fundos Patrimoniais (endowments, fundos de rendimento financeiro, ativos diversos, sede própria, bens, obras de arte);
- Possibilidade estabelecer elegibilidade de despesa com a constituição de reservas técnicas, de contingências, de prevenção de passivos (trabalhistas, fiscais, previdenciários e outros)
- Linhas de serviços bancários e financeiros específicos para OSC
- Crédito facilitado e de longo prazo para custeio e investimento (com “rebate” por adimplemento). Linhas de crédito acessível e barato em bancos públicos
- Mecanismos de gestão administrativa-financeira para segurança institucional (ex: depreciação acelerada elegível como despesas em parcerias governamentais e privadas)
- Mecanismos de paralisação temporária, inatividade temporária (hibernação)
- Mecanismos e Regime de recuperação econômico financeira das OSC (casos de crises financeiras ou bloqueios externos de atividades, concordata, falência)
- REFIS (refinanciamento e condições de pagamento de dívidas); anistia de débitos derivados de execução de convênios adimplentes quanto ao objeto.
- Securitização de contratos (cauções etc, seguros de adimplemento)
- Financiamento para Capacitação certificada de Dirigentes e gestores de OSC (uso do sistema S, escolas de administração pública, IFES e universidades)

Tecnicamente quase todos estes temas podem ser tratados sem referência direta à questão de tributação. No entanto dependem de legislação ou normas que estão associadas a temas tributários ou são sugestões cujo financiamento dependeria de arranjos de fiscais e tributários.

3) Fomento a doações e a doadores

A Plataforma reivindica o estabelecimento de incentivos para doações e doadores que contribuam com as ações das OSC.

O grupo poderia inicialmente trabalhar sobre os “desincentivos” que são muitos. Um deles, o ITCMD (imposto sobre doações). Já existe dentro da Plataforma um acúmulo bastante grande sobre esta questão indicando a necessidade de isenção de doações para OSC e um tratamento tributário distinto das demais doações.

Mas este não é o único desincentivo: empresários relutam em doar temendo auditoria da SRF, preferindo até doar e não declarar. Outros não se beneficiam de incentivos porque ao doar devem declarar em formulário de "Lucro Real" (regra burocrática que pode significar aumento do imposto a pagar). A maioria absoluta de doadores (pessoas ou empresas) não recebe nenhum tipo de incentivo.

Em seguida seria de todo importante que o GT trabalhasse para desenhar mecanismos e instrumentos de incentivos morais a doadores, pois o ato de doar à causas publicas viabilizadas por meio das OSC é a realização pratica da solidariedade, objetivo fundamental da República e por isto merece aprovação. .

Quanto a incentivos materiais a maior parte de nossa atenção sempre foi dedicada ao uso de incentivos fiscais, via Imposto de Renda. Na trajetória realizada as signatárias optaram por afirmar que os incentivos para pessoas (cidadania) devem ser maiores que os incentivos concedidos a empresas.

A razão desta primeira diretiva é que “empresas” (interesse privado) incluem as doações como custo “operacional” e os incorpora no preço final de seus bens e serviços, fazendo com que, ao final, são os consumidores (a cidadania) que estão “pagando” a doação. Desta forma devemos orientar nossas propostas de modo a fazer com que, sem excluir eventuais incentivos às empresas, o “doador” principal seja a pessoa física, o sócio (o dono da empresa) que recebe os dividendos do negócio.

Um segundo elemento se refere à necessidade de retrabalhar o tema de doações aos Fundos (setoriais) legalmente estabelecidos. Hoje somente alguns deles admitem o direcionamento de parcela mínima do Imposto de Renda “Devido”. Doações a fundos como Saúde, Educação, Meio Ambiente, Direitos Humanos e até para fundos patrimoniais são possíveis, mas não corretamente incentivados. Assim se deveria examinar a possível inclusão de todos fundos como beneficiários de incentivos.

Outro aspecto a ser considerado em relação a estes Fundos é o de superar o atual conceito que eles são “despesa, gasto tributário”, favores concedidos pelo governo. De fato a possibilidade de dedicar parte do imposto de renda devido a um fundo legal deve ser tratada não como “perda de receita” de governo já que estas doações integram o orçamento dos governos e são administrados como qualquer outro recurso público por organismos de governo; a distinção é que este recurso não e arrecadado pela Receita Federal, mas é arrecadado por outros órgãos dos governos.

Além disto há a sugestão de criação de um fundo específico para o fortalecimento institucional das OSC que deve ser considerada tarefa de extrema importância.

Esta é reivindicação desde muitos anos (pelo menos desde 2003). A ABONG após longas discussões internas consolidou uma proposta bem completa. No seminário Internacional organizado pela Secretaria Geral da Presidência da República e a Plataforma (Nov 2011) o assunto foi examinado até a partir de experiências internacionais (trazidas pelo ICNL e por experts da cooperação alemã e MISEREOR).

No âmbito do debate sobre sustentabilidade iniciou-se uma negociação com o governo federal. A sugestão da Plataforma foi de que se criasse um Fundo com recursos de governos, estatais e doadores privados, mas que fosse totalmente gerenciado por maioria absoluta de pessoas "não governamentais". A Presidência da República começou explorar a ideia mas decidiram que o fundo seria controlado pelo governo. Infelizmente a iniciativa não teve continuidade.

A outra proposta levantada, mas não amplamente disseminada-discutida foi a de "obrigar" a que os Fundos já existentes dedicassem a cada ano um percentual de suas receitas para investir no fortalecimento institucional nas OSCs (sem cobranças de projetos, tarefas e metas). Daria também um bom resultado..

O Grupo deveria explorar também as possibilidades de incentivos aos doadores com o uso de impostos estaduais e municipais (ICMS ou ISS) utilizando-se de mecanismo semelhante ao utilizado pelo IR pela destinação de parcelas do "imposto devido", ou mesmo de dedução de base de cálculo. Esta abordagem difere da colocada no primeiro item deste TdR cuja finalidade é a de isenção (ou redução) de impostos que devem ser pagos pelas entidades; nesta cabe a contribuintes direcionar o seu imposto devido para as OSCs.

Há também que trabalhar no aprimoramento e expansão de programas tipo "Nota Legal" no qual pessoas podem destinar parte de seus créditos à entidades qualificadas.

Dado ao elevado grau de concentração de atividades e recursos nas regiões sul e sudeste o GT deveria examinar também hipóteses de que estes incentivos possam ser direcionados para as regiões de maiores déficits socioambientais do país. Pode implicar - por exemplo - na eventual concessão de maiores benefícios para doadores que apoiem ações diretas em tais regiões.

Recomenda-se que qualquer que seja a proposta ou a demanda formulada pelas OSC o GT deverá avaliar qualitativa e quantitativamente o impacto das mesmas sobre o fortalecimento das OSC e nas finanças públicas. As avaliações devem ser feitas do ponto de vista social.

O Grupo deverá também avaliar e sugerir a melhor maneira de apresentar todas estas propostas de Projetos de Leis seja em leis parciais ou em um único esforço.

Prazos:

Execução entre 2021 e 2022

Orçamento:

Aparentemente não se dispõe de recursos para financiar estes trabalhos que deverão ser voluntários.

Brasília, janeiro de 2021
Plataforma MROSC