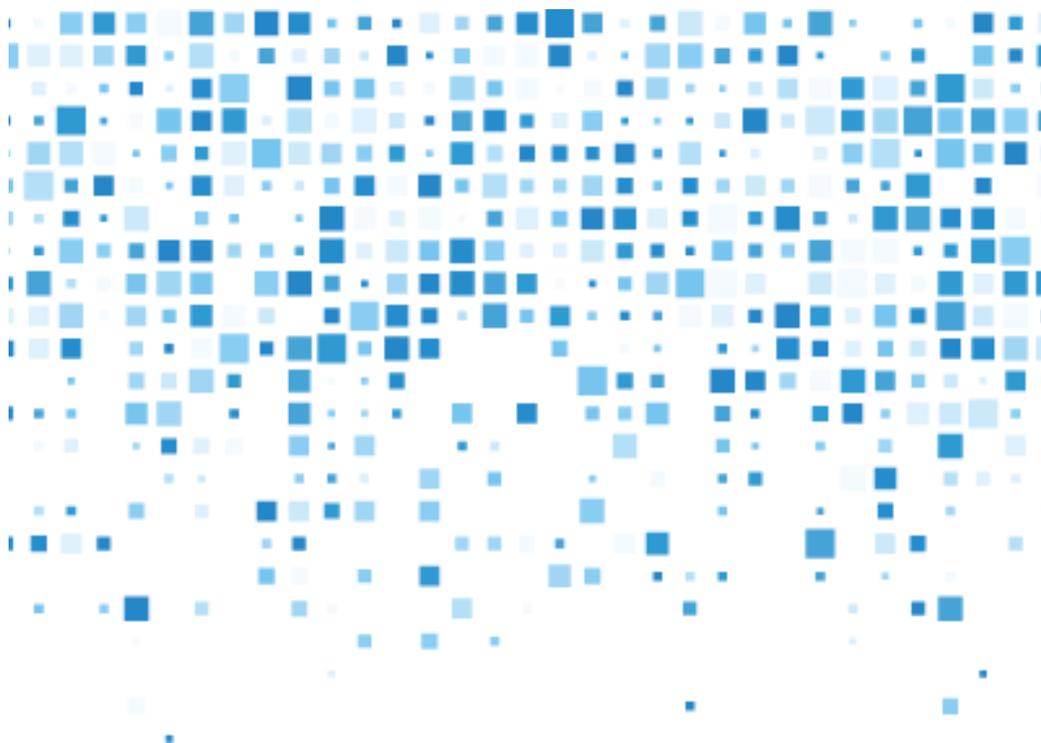


SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Desafios do ambiente jurídico brasileiro atual



Eduardo Pannunzio

Aline Gonçalves de Souza

 **FGV DIREITO SP**

COORDENADORIA DE PESQUISA
JURÍDICA APLICADA

Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP)
Coordenadoria de Pesquisa Jurídica e Aplicada (CPJA)

Projeto Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil

Coordenação executiva: Aline Gonçalves de Souza

Pesquisador Líder: Eduardo Pannunzio

Equipe de pesquisadores:

Ana Leticia Mafra Salla

Bianca dos Santos Waks

Carolina Gabas Stucchi

Denise Dourado Dora

Márcia Araújo Sabino de Freitas

Marco Aurélio Barreto Lima

Mariana Vilella

Michelle Baldi Ballon Sanches

Natália de Aquino Cesário

Natasha Salinas

Pedro Andrade Costa de Carvalho

Rafael Oliva Augusto

Vanessa Elias de Oliveira

Colaboração:

Grupo de Institutos, Fundações e Empresas

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Realização



Parceria



Apoio



1. Introdução

Em 2013, a então diretora executiva de uma organização brasileira de direitos humanos apontava o seguinte paradoxo: enquanto o governo brasileiro ganhava relevância internacional e as empresas se tornavam mais globais, as organizações de direitos humanos viam seus orçamentos encolherem.¹ Se a situação já era preocupante naquele momento, quando o Brasil experimentava seguidos anos de crescimento econômico, tornou-se alarmante com a crise que se instalou entre nós a partir de 2014.

Diversas evidências sugerem que, desde então, houve uma significativa redução do fluxo de recursos para as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

No que se refere ao financiamento público, dados do “Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil” recentemente publicada pelo IPEA revelam que, entre 2014 e 2016, os repasses para OSC no orçamento geral da União – incluindo tanto as transferências diretas como as indiretas, por meio de Estados e municípios – passaram de R\$ 12,1 bilhões para R\$ 2,3 bilhões, ou seja, uma queda de mais de 80%. Se olharmos apenas para as transferências federais diretas, a diminuição no período é ainda maior, de quase 86% (R\$ 2,5 bilhões, em 2014, para R\$ 353,5 milhões, em 2016).²⁻³

Há sinais de que o financiamento privado nacional também passou por uma diminuição significativa, ainda que proporcionalmente menor. Os números do Gife – organização que reúne os principais investidores sociais privados do país – são emblemáticos a esse respeito. Como apontam Mariana Levy Piza Fontes e Aline Viotto Gomes, o total de recursos doados pelos associados do Gife para terceiros (o que inclui não apenas OSC) passou de R\$ 895 milhões, em 2014, para R\$ 595 milhões, em 2016 – uma redução de mais de 30%.⁴

Nem mesmo o financiamento estrangeiro passou imune a esse processo. Dados do Banco

¹ NADER, Lúcia. Descompasso: por que ONGs de direitos humanos em países emergentes não emergem? [on line]. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/lucia-nader/descompasso-por-que-ongs-de-direitos-humanos-em-pa%C3%ADses-emergentes-n%C3%A3o-e>>. Acesso em: 7 maio 2018.

² Cf. GARCIA, Felix. **Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.

³ Em 2017 os valores são maiores e não foram destacados no texto para assimetria de comparação com os dados de financiamento privado apresentados no parágrafo seguinte. Para 2017, o valor de transferências diretas e indiretas somou R\$ 6,3 bilhões e as transferências federais diretas (modalidade orçamentária 50) somou 2,2 bilhões.

⁴ FONTES, Mariana Levy Piza; VIOTTO, Aline. Desafios regulatórios e a ampliação das doações no país. In: SAEZ, Erika Sanchez; SANTIAGO, Graziela; ZACCHI, José Marcelo. **Censo Gife 2016**. São Paulo: Gife, 2016, p. 32-37.

Central obtidos pela FGV Direito SP, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), revelam que as operações de câmbio para remessa de doações a entidades privadas sem fins lucrativos, incluindo organizações religiosas,⁵ somaram US\$ 82,9 milhões em 2013. Esse número começou a cair em 2014, quando foi de US\$ 67,1 milhões (queda de quase 20%), até chegar, em 2016, a US\$ 50,8 milhões (queda de quase 40% em relação a 2014).

Para além do contexto econômico desfavorável, diversos fatores podem ter contribuído para esse cenário de redobrada escassez de recursos. Um deles, infelizmente, ainda é o ambiente jurídico brasileiro, que por vezes mais dificulta do que estimula o direcionamento de recursos às OSC. É por isso que o Gife e a FGV Direito SP se uniram para, em parceria com o Ipea e com o apoio da União Europeia, desenvolver uma série de ações que ajudem na construção de um sistema jurídico mais propício à sustentabilidade econômica das OSC.

Nessa coalizão, cabe à FGV Direito SP a liderança das ações de produção de conhecimento (dados e análises). Isso é feito por meio de pesquisas sobre quatro principais temas: lei 13.019/2014 (com as alterações promovidas pela lei 13.204/2015), denominada “Novo Marco Regulatório das OSC” (MROSC); tributação das doações às OSC; incentivos fiscais à doação de indivíduos; e fundos patrimoniais (*endowments*). As pesquisas sobre os três primeiros temas já estão em andamento, e este artigo pretende oferecer um panorama de seus achados preliminares. A pesquisa sobre fundos patrimoniais terá início ainda neste semestre.

2. O desafio de implementação do MROSC

O MROSC fixou as bases para uma nova política de parcerias entre OSC e governos, de alcance nacional (União, Estados, Distrito Federal e municípios). Trouxe diversas inovações em relação à legislação pré-existente, cabendo destacar (i) maior democratização do acesso a recursos públicos, na medida em que, via de regra, as parcerias deverão ser precedidas de chamamento público;⁶ (ii) melhor detalhamento de como podem ser empregados os recursos recebidos pela OSC (inclusive para remuneração de pessoal próprio e custos indiretos),⁷ contribuindo assim para a

⁵ Os dados do Banco Central obtidos pela FGV Direito SP compreendem as liquidações de câmbio contratadas por associações privadas, organizações religiosas, fundações ou associações estrangeiras, organizações sociais, fundações privadas e comunidades indígenas.

⁶ Cf. lei 13.019/2014, art. 24.

⁷ *Ibid.*, art. 46, entre outros.

segurança jurídica das parcerias; e (iii) priorização do controle de resultados,⁸ com maior respeito à autonomia das OSC para decidir os meios pelos quais buscar as metas pactuadas.

Tendo entrado em vigor para a União, Estados e Distrito Federal em 2016, e para os municípios em 2017,⁹ o MROSC enfrenta agora pelo menos dois grandes desafios.

O primeiro é o desafio da implementação. Em que medida suas inovações serão compreendidas, assimiladas e aplicadas por milhares de entes públicos, de tamanhos e realidades tão diversas, ao longo de todo o Brasil? Para uma lei maximalista como o MROSC, composta por 88 artigos que criam uma série de novas obrigações aos órgãos públicos,¹⁰ isso não é nada trivial.

A tornar esse quadro ainda mais complexo, note-se que o MROSC reclama dos governos a edição de regulamentos locais, detalhando diversos de seus aspectos.¹¹ Na pesquisa da FGV Direito SP – conduzida pelos pesquisadores Carolina Gabas Stucchi (coordenadora), Bianca dos Santos Waks, Vanessa Elias de Oliveira, Natália de Aquino Cesário, Aline Gonçalves de Souza e Marco Aurélio Barreto Lima – verificou-se que, até dezembro de 2017, o MROSC havia sido regulamentado pela União, 16 Estados e o Distrito Federal, além de centenas de municípios. Como para o primeiro desses grupos a lei vigora desde janeiro de 2016, é curioso constatar que, quando já transcorridos praticamente dois anos de vigência, 10 Estados (38% do total) ainda não tinham dado esse passo na revisão de suas políticas de parcerias.¹²

Por outro lado, é preciso tomar cuidado para que essa multiplicação de regulamentos país afora não acabe, paradoxalmente, minando um dos principais objetivos que motivaram a edição do MROSC: a existência de regras claras sobre as parcerias, simplificando e uniformizando as formas de relação entre governos e OSC (dimensão

⁸ Ibid., art. 6º, I. Cf. também, entre outros, art. 66, II.

⁹ Ibid., art. 88. Observe-se que foi facultado aos municípios anteciper a implementação da lei por ato administrativo local, conforme esclarece o § 2º do art. 88.

¹⁰ São exemplos: chamamento público como regra geral, etapas de planejamento interno detalhadas e comissão de monitoramento e avaliação, entre outras. Ainda que positivas, são alterações que exigem modificações no *modus operandi* das celebrações de parcerias com as OSC.

¹¹ Cf. lei 13.019/2014, artigos 14; 20, parágrafo único; 35-A, parágrafo único, I; 63, § 3º; 69, § 6º; e 87.

¹² O que não significa, evidentemente, que já não tenham começado a operar localmente o MROSC. É o caso, por exemplo, do Estado do Amazonas, que publicou edital de chamamento público (disponível em: <<http://www.amazonas.am.gov.br/content/uploads/2017/04/Edital-002-17.-05.03.17.pdf>>) com base na regulamentação federal.

segurança jurídica).¹³ Na ausência de um mínimo de coordenação federativa, corremos o risco de, daqui a alguns anos, termos milhares de regulamentos de parceria, não necessariamente coerentes entre si.

Uma instância que poderia atuar para evitar essa possível confusão normativa é o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração (Confoco), órgão de natureza consultiva previsto no próprio MROSC. Embora disciplinado desde abril de 2016 pelo decreto 8.726, até hoje não foi instalado. Isso não tem impedido que alguns Estados e municípios avancem nesse sentido. É o caso, por exemplo, da Bahia, Estado que conta com um Conselho Estadual de Fomento e Colaboração.

De modo a contribuir com dados e reflexões, a FGV Direito SP trabalha na construção de banco de dados e matriz de análise de regulamentos selecionados, a fim de verificar como tem evoluído a regulamentação do MROSC no país. Para além do exame dos atos normativos, a pesquisa pretende também ouvir gestores governamentais e das OSC, bem como representantes de órgãos de controle (como Tribunais de Contas), de modo a captar a percepção desses atores quanto às dificuldades, êxitos e desafios na implementação da nova legislação.

O segundo grande desafio do MROSC é o orçamentário. Os governos enfrentam hoje uma pressão fiscal sem precedentes. Como notado na introdução deste artigo, houve uma drástica redução dos repasses federais a OSC nos últimos anos,¹⁴ e o estreitamento da margem de manobra orçamentária da União possivelmente contribuiu para esse resultado.

Se mesmo em épocas de prosperidade não avançaram, entre nós, propostas de criação de fundos públicos para fomentar projetos de iniciativa de OSC,¹⁵ é pouco provável que elas vinguem agora. Mais esperado é que recursos públicos sigam sendo majoritariamente destinados àquelas organizações com vocação e interesse para colaborar com o Estado na prestação de serviços sociais de interesse público. O cenário do financiamento público, como se vê, não é dos mais animadores para as organizações que atuam na contraposição a governos, como aquelas voltadas à defesa de direitos.

¹³ A uniformização aqui referida é em relação às normas gerais. Estas, por sua vez, devem ser flexíveis o suficiente para permitir adaptações conforme o perfil da OSC ou da parceria, entre outros aspectos.

¹⁴ O Ipea tem trabalhado para agregar ao MAPA das OSC dados de entes federados, porém ainda são poucas as possibilidades de análise sistêmica, sendo necessários buscar no portal de transparência (ou plataforma equivalente) de cada ente as informações sobre repasse.

¹⁵ Como aquela anunciada pelo então Ministro Gilberto Carvalho, da Secretaria-Geral da Presidência da República, em março de 2012, por ocasião do 7º Congresso Gife.

3. Tributação de doações a OSC: se dá para dificultar, por que facilitar?

O Brasil, por incrível que pareça, convive com uma barreira tributária às doações para OSC: o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD).

Não chega a ser uma jabuticaba, mas está quase lá. O pesquisador da FGV Direito SP Pedro Andrade Costa de Carvalho montou um banco dados com informações sobre a tributação de heranças e doações de 75 países, com base em fontes secundárias. Constatou que, desse total, apenas 30 países (40%) tributam diretamente doações – e, vale ressaltar, o fazem de forma relativamente pesada, com uma alíquota mínima média de 6,9% e uma alíquota máxima média de 28,6% (para fins de comparação, a alíquota *máxima* do ITCMD no Brasil é de 8%). No entanto, a quase integralidade desses países – 26 dos 30, para sermos mais precisos – estabelece tratamento diferenciado quando se trata de doações a OSC, seja na forma de isenção (24 países) seja na forma de redução de alíquota (dois países). Dos quatro países restantes, ainda não foi possível chegar a uma análise conclusiva em relação a dois.¹⁶ Por ora, portanto, a pesquisa concluiu que o Brasil conta com a companhia de tão somente dois países quando se trata de tributar doações a OSC: Coréia do Sul e Croácia.

Mesmo quando a análise é concentrada em nossos vizinhos da América do Sul o resultado não se altera. Dos nove países sul-americanos com população de mais de 1 milhão de habitantes, sem considerar o Brasil, resumem-se a quatro aqueles que tributam doações: Argentina, Bolívia, Chile e Venezuela. Ao menos os três últimos, porém, preveem isenção quando as doações se destinam a OSC. Quanto à Argentina, como o tributo é de competência das diversas províncias, ainda não foi possível verificar a existência de tratamento diferenciado em cada uma delas – o que não significa, por óbvio, que ele simplesmente inexista.

Para além de destoar da prática mundial, o ITCMD brasileiro é sujeito a uma disciplina legal um tanto confusa. Como se trata de um imposto de competência estadual, as diversas legislações variam muito conforme o Estado – fenômeno favorecido pela ausência, até hoje de uma lei geral que ofereça parâmetros mínimos de observância nacional.

Mariana Vilella, que também integra a equipe de pesquisadores da FGV Direito SP, estruturou e analisou um banco de dados com as legislações de todos os Estados e do Distrito Federal. Um aspecto por ela detalhado refere-se às alíquotas, que flutuam de 2%

¹⁶ Argentina e Suíça, onde o imposto é de competência local.

a 8% do valor da doação. Dos 27 entes tributantes (26 Estados e Distrito Federal), 14 possuem alíquota fixa – na maioria dos casos, de 4% –, enquanto 13 trabalham com alíquotas variáveis (que chegam a 8% em oito Estados).

A pesquisadora também verificou que em todos os entes, com exceção do Rio Grande do Sul, o contribuinte do ITCMD é o donatário, ou seja, a OSC que recebe o recurso. No entanto, 10 Estados possuem regra de inversão do contribuinte quando o donatário não tiver domicílio local; nessas hipóteses, o contribuinte passa a ser o doador (sic). Para além de penalizar aquele que abriu mão de parte de seu patrimônio em prol de uma iniciativa de interesse público, a regra cria um ambiente de relativa complexidade. A cada doação recebida, a OSC precisa examinar a legislação do Estado do doador – que é a legislação aplicável, de acordo com a Constituição Federal¹⁷ – para verificar não apenas a alíquota, mas também quem deve recolher o imposto.

É certo que há previsões favoráveis. 11 Estados (41% do total) possuem algum tipo de isenção para OSC. No entanto, essas isenções estão normalmente atreladas a áreas específicas de atuação, como cultura (sete Estados), esporte ou meio ambiente (quatro Estados) e direitos humanos (dois Estados). Além disso, não se pode esquecer que OSC de assistência social, educação e saúde desfrutam de imunidade constitucional a impostos. Não raramente, porém, o exercício dessa imunidade é condicionado, pelas legislações estaduais, a requisitos ou procedimentos de questionável validade jurídica,¹⁸ o que acaba por dificultar o exercício desse direito pelas OSC legitimadas.

Se toda essa parafernália jurídica fosse responsável por uma parcela relevante da receita tributária, talvez pudesse fazer algum sentido. No entanto, isso está longe de ocorrer.

Como demonstrado pelo pesquisador Rafael Oliva, da FGV Direito SP, os recursos arrecadados com ITCMD – considerando tanto heranças quanto doações – correspondem a uma parcela muito pequena da receita dos Estados: na maioria dos casos, a menos de 1% da receita corrente líquida.¹⁹ Embora os dados disponíveis sobre arrecadação do

¹⁷ Constituição Federal, art. 155, § 1º, I.

¹⁸ É o caso, por exemplo, de São Paulo, que prevê um procedimento de “reconhecimento” administrativo da imunidade ao ITCMD pela Secretaria da Fazenda. Cf. decreto estadual 46.655/2002, art. 7º.

¹⁹ No caso dos Estados e do Distrito Federal, a receita corrente líquida corresponde ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional e a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social. Cf. lei complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), art. 2º.

imposto não permitam aprofundar essa análise para verificar quanto desse montante advém especificamente de doações a OSC, o pesquisador valeu-se da LAI para obter números que permitem ter uma ideia de grandeza a respeito.

O Estado de São Paulo é o maior arrecadador de ITCMD do país. Em 2016, por exemplo, arrecadou aproximadamente um terço (R\$ 2,3 bilhões) do total nacional (7,3 bilhões). Segregando-se esse valor pelo fato gerador do imposto, verificou-se que 48% (R\$ 1,1 bilhão) adveio de heranças e 52% (R\$ 1,2 bilhão), de doações. O dado mais espantoso, porém, vem a seguir: do total de ITCMD obtido com doações, apenas uma ínfima parte – R\$ 24 milhões, o equivalente a 1% do total arrecadado com ITCMD ou a 0,0168% da receita corrente líquida do Estado – refere-se a doações a *pessoas jurídicas*. Note-se que esse número possivelmente abrange também o imposto arrecadado com doações a pessoas jurídicas *com fins lucrativos* (empresas). É provável, pois, que o ITCMD resultante de doações a OSC seja ainda menos significativo.

O ganho obtido com o ITCMD sobre doações a OSC dificilmente justifica o custo de administração e fiscalização do imposto. Se, para além disso, considerarmos o entrave que ele representa à mobilização de poupança privada para causas de interesse público – algo que, por definição, deveria interessar às OSC, aos governos e à própria sociedade –, o despropósito do ITCMD sobre esse tipo de operação se torna evidente.

Mudanças legais relativamente simples, como aquelas promovidas recentemente pelo Estado do Rio de Janeiro,²⁰ poderiam desonerar as doações a OSC. O impacto fiscal, como visto, tende a ser irrisório. É mais do que hora de o Brasil se alinhar à prática mundial e relegar esse anacronismo ao passado.

4. Estímulos para a criação de uma cultura de doação por indivíduos

Apesar de todos os percalços, o brasileiro doa. De acordo com a pesquisa “Doação Brasil”, realizada pelo Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (Idis) em 2015,²¹ 77% dos entrevistados fez alguma doação naquele ano, seja de tempo, bens ou dinheiro.

²⁰ Cf. lei estadual 7.786/2017, que inseriu novo inciso XVIII ao art. 8º da lei 7.174/2015, para o fim de isentar do ITCMD “a transmissão *causa mortis* e a doação a fundações de direito privado com sede no Estado do Rio de Janeiro, bem como a associações de assistência social, saúde e educação, ou das que mantenham atividades em ao menos um dos temas citados nos incisos do artigo 3º da Lei 5.501 de Julho de 2009, independente de certificação, inclusive as instituições sem finalidade econômica financiadoras e daquelas dedicadas a constituição de fundos para financiamento das instituições isentas ou de suas atividades”.

²¹ Disponível em: <<http://www.idis.org.br/pesquisa-doacao-brasil/>>. Acesso em 9 maio 2018.

Ocorre que, além de essa doação ser geralmente casuística, pouco estratégica e isolada, a soma das contribuições individuais ainda é relativamente pequena frente à riqueza nacional. O Idis estima que, juntos, os brasileiros doaram em 2015 R\$ 13,7 bilhões, o equivalente a 0,23% do PIB nacional. Esse percentual é três vezes maior no Reino Unido (0,73% do PIB) e sete vezes maior nos Estados Unidos (1,67% do PIB).

Parece claro, portanto, que não basta remover os entraves a doações no Brasil; é preciso contar com estímulos para construção de uma cultura de doação mais sólida entre nós. Como ocorre em boa parte do mundo, os incentivos fiscais podem cumprir um papel importante nesse desafio.

As pesquisadoras Natasha Salinas (coordenadora), Michelle Baldi Ballon Sanches e Ana Leticia Mafra Salla têm se debruçado sobre o tema. Os resultados preliminares desse trabalho apontam para um retrato não muito otimista.

Primeiramente, porque observa-se na evolução legislativa “uma paulatina desvalorização da importância das doações individuais como fonte de financiamento às OSC”, como afirmam as pesquisadoras. O sinal mais emblemático a esse respeito é o fato de que, desde 1995, os indivíduos não podem mais deduzir, no cálculo do Imposto de Renda (IR), as doações feitas diretamente a OSC, sem qualquer intermediação estatal. Atualmente, essa prerrogativa é reservada unicamente às empresas²² (e desde que sujeitas ao regime de lucro real).²³

Ao invés de fomentar a livre destinação de recursos para OSC, o país optou por focar em incentivos fiscais a projetos previamente cancelados pelo governo (como aqueles da Lei Rouanet) ou a fundos públicos que, por sua vez, financiam projetos de OSC (a exemplo dos fundos dos direitos da criança e do adolescente). Além disso, trata-se de incentivos *temáticos*, que beneficiam determinadas parcelas do universo da sociedade civil organizada. No plano federal, há hoje incentivos para doações (de pessoas físicas e jurídicas) a OSC que atuam nas áreas da cultura, esporte, idosos, infância e adolescência, projetos relacionados a tratamentos oncológicos e saúde da pessoa com deficiência.

Nos incentivos temáticos o valor doado não é deduzido da base de cálculo, mas descontado (até certo limite) do próprio valor do imposto a pagar. O resultado é que, em

²² Cf. lei 9.249/1995, art. 13, § 2º, III.

²³ Embora a assimetria entre os incentivos concedidos a pessoas jurídicas e pessoas físicas não seja necessariamente fruto de uma agenda governamental consciente, a oferta de incentivos fiscais que, como se verá adiante, não geram o efetivo engajamento de pessoas físicas pode prejudicar a sustentabilidade financeira das OSC na medida em que reduz sua base de doadores.

muitos casos, o contribuinte consegue compensar integralmente o valor doado, não precisando desembolsar qualquer quantia adicional àquela que já pagaria ao Fisco.

Nesse contexto, era de se esperar que os contribuintes fizessem largo uso dos incentivos existentes. Novamente, porém, não é o que se verifica na realidade.

Em 2015, por exemplo, houve 27,5 milhões de contribuintes pessoa física do IR. Nem todos, contudo, têm acesso aos incentivos fiscais; o benefício é restrito àqueles que declararam renda pelo modelo “completo” (em contraste ao “simplificado”), totalizando 11,4 milhões de contribuintes. Segundo estimativas das pesquisadoras, em um cenário ideal no qual todo esse grupo utilizasse plenamente os incentivos disponíveis, cerca de R\$ 7,6 bilhões seriam destinados a projetos de OSC ou fundos públicos. De fato, porém, apenas 51,8 mil contribuintes (0,45% do potencial) fizeram uso dos mecanismos naquele ano, doando um total de R\$ 78,6 milhões (1,04% do potencial), conforme dados obtidos por meio da LAI.

Dados como esse sugerem que os incentivos fiscais, na forma como estão estruturados e funcionam atualmente, podem ser relevantes para assegurar recursos para as áreas por eles contempladas. No entanto, como instrumentos para alavancar a cultura de doação no país, seu desempenho é claramente insatisfatório.

Esse diagnóstico, se confirmado, reclamaria pelo menos três frentes de enfrentamento. Uma focada no aperfeiçoamento dos incentivos existentes, de modo a melhor identificar e atacar as causas de subutilização (dentre as quais o desconhecimento da população, o descolamento entre o momento da doação e o do benefício fiscal e temores de que a utilização de incentivos aumente as chances de o contribuinte cair na “malha fina” da fiscalização). Outra direcionada a restaurar a possibilidade de indivíduos deduzirem as doações livremente feitas a OSC, tal como ocorria até 1995 e como hoje desfrutam as empresas. E, por fim, uma terceira, voltada a explorar outras formas de incentivo que não aquelas baseadas no IR, a fim de que também os cidadãos que não são contribuintes do IR – a maioria da população brasileira – contem com estímulos para doar.

5. Interpretações e soluções de lacunas legislativas: como é o tratamento do STF e do STJ?

As decisões judiciais possuem grande influência nas dinâmicas sociais e econômicas. Esse fenômeno é claramente perceptível no Brasil atual, onde grande parte dos temas relevantes da agenda pública está sendo deliberada nas Cortes.

O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possuem grande

relevância em razão das competências que detêm para proferir a decisão final em determinados tipos de demandas.

Embora em termos gerais as decisões judiciais possuam efeito *inter partes*, ou seja, restrito àqueles que participaram do processo, constituem precedentes que podem revelar a tendência de julgados futuros com similitude fática. Por isso é útil conhecê-las.

Em alguns tipos de ações, no entanto, é possível a atribuição de efeito *erga omnes* à decisão, ou seja, extensível a todos os jurisdicionados. É importante identificá-las antes mesmo de seus julgamentos, eis que podem ensejar mobilizações em torno do tema e até mesmo incidência direta, como a apresentação de *amicus curiae* para colaborar com o julgamento no tribunal.

A pesquisadora da FGV Direito SP Márcia Araújo Sabino de Freitas fez um primeiro esforço de mapeamento sobre ações judiciais relevantes para a agenda de sustentabilidade econômica das OSC no STF e STJ que está em fase de elaboração e aprofundamento. Dois são os objetivos deste exercício. Um é focado na jurisprudência, para que sejam sistematizados os entendimentos já proferidos por essas cortes nas matérias de interesse do projeto. Outro preocupa-se em identificar os processos de interesse em andamento, permitindo o acompanhamento do deslinde de controvérsias acerca de temas relevantes ou mesmo a identificação de oportunidades de litígio estratégico.

Dentre as ações já identificadas nesta última categoria, têm destaque no STF o recurso extraordinário 566.622/RS e ações diretas de inconstitucionalidade a ele relacionadas (2.028/DF, 4.891/DF e 5.319/DF), que tratam da imunidade das entidades beneficentes de assistência social às contribuições previdenciárias; e o recurso extraordinário 851.108/SP, que versa sobre a possibilidade de os Estados exigirem ITCMD de doações provenientes do exterior (tema com repercussão geral reconhecida).

Identificar e refletir sobre as ações já julgadas ou em trâmite é um exercício constante do projeto que oferece uma perspectiva interessante de considerar o papel do Judiciário nos temas relativos à sustentabilidade econômica das OSC.

6. Conclusão

O desenvolvimento do país pressupõe não apenas um Estado eficiente e um setor empresarial pujante. É imprescindível, também, uma sociedade civil forte, plural e autônoma. As OSC são motores de inovação social, de promoção de direitos, de combate

ao arbítrio. Ampliam o espaço de engajamento cívico. Impulsionam a democracia.

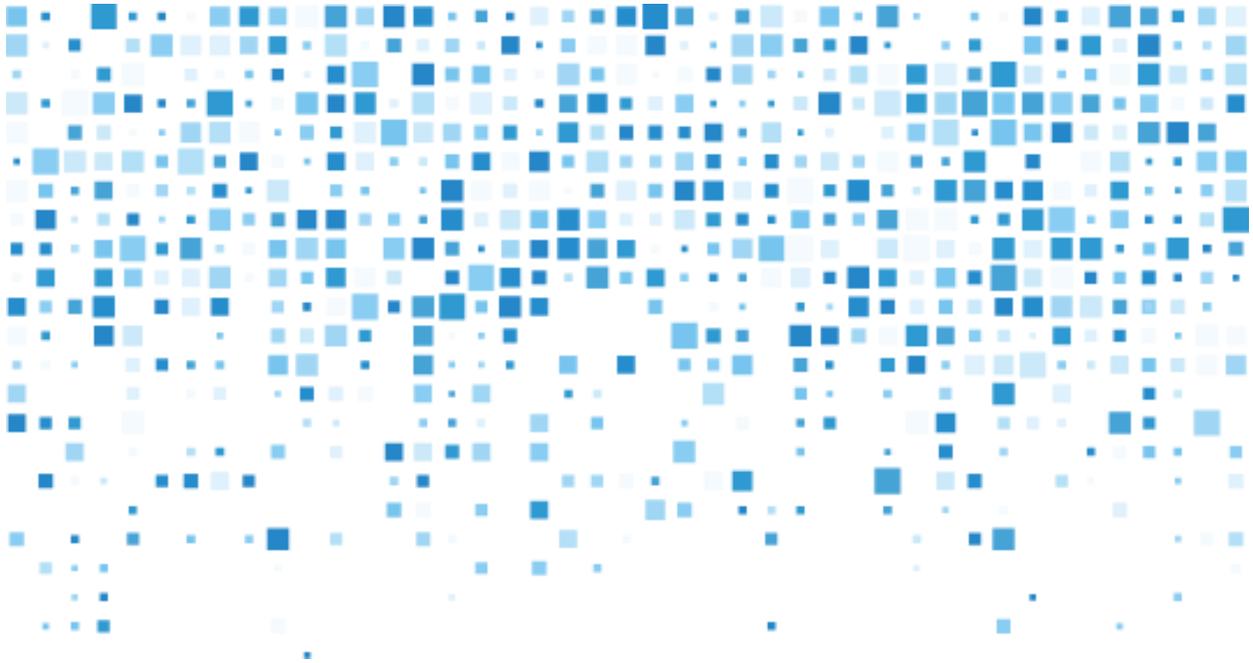
Dados bastante recentes do MAPA das OSC indicam que, desde 2016, existem 820 mil OSC mapeadas no país. É a primeira vez que os dados são obtidos não apenas da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (RAIS-MTE), mas também do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da Secretaria da Receita Federal.

A distribuição das OSC pelo país acompanha, em geral, o da população. A região Sudeste abriga 40% das organizações, seguida por Nordeste (25%), Sul (19%), Centro-Oeste (8%) e região Norte (8%). Com relação à localização das entidades nas cidades, diferentemente do que alguns imaginam, não há concentração de OSC nas capitais, que abrigam 24% da população brasileira e 22,5% das OSC do país. Todos os 5.570 municípios do país possuem, pelo menos, uma organização.

Dentre as áreas de atuação, “desenvolvimento e defesa de direitos e interesses” e “religião” são as principais finalidades das OSC em funcionamento no Brasil hoje, representando seis em cada dez organizações em atividade.

A sociedade civil brasileira, portanto, cresceu e diversificou-se desde a nossa redemocratização. É hoje um patrimônio nacional. No entanto, a aparente redução do fluxo de recursos, tanto públicos quanto privados, ameaça a sustentabilidade econômica do setor.

Há muito a fazer para reverter esse cenário, e uma das tarefas é a melhoria do ambiente jurídico. Nos próximos meses, a FGV Direito SP dará continuidade aos esforços de diagnóstico e desenvolvimento de propostas de aperfeiçoamento na área, sempre de forma colaborativa. Juntamente com o Gife, o Ipea e tantas outras instituições e indivíduos, pretendemos ajudar a construir condições adequadas e estimulantes para a sociedade civil do século 21.



 **FGV DIREITO SP**

*COORDENADORIA DE PESQUISA
JURÍDICA APLICADA*

