

---

## A questão do imposto sindical

---

Sergio Amad Costa

Mestre e doutorando em ciência política pela USP e professor no Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração da FGV (SP).

A estrutura sindical brasileira, de tipo corporativo, representa a antítese do pluralismo e da autonomia sindical. Este modelo de representação profissional faz parte do cenário político da Nação desde a década de 30. Foi com o governo Vargas que tudo começou por meio de sucessivos textos legais: Decreto-lei n.º 19.770, de março de 1931; Decreto n.º 24.694, de julho de 1934; e Decreto-lei n.º 1.402, de julho de 1939. O Estado, com estes dispositivos, passou a ter o direito de controlar toda a vida sindical do país. O Ministério do Trabalho obteve o poder absoluto sobre os organismos de representação profissional. Em outras palavras, passou a determinar como deveria ser criada a entidade, quem ela representaria, qual a sua base territorial, qual sua finalidade, de que forma deveria funcionar, como e quando poderia agir, e se poderia ou não continuar a existir.

Tal estrutura sindical oficial, vertical e subordinada ao Estado, que negava o pluralismo sindical, foi sistematizada e concretizada, em 1943, na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). E podemos afirmar que, desde então, nada mudou, basicamente, neste modelo de representação profissional de tipo corporativo. Durante os últimos cinquenta anos, a realidade social brasileira sofreu intensas transformações, tivemos numerosas alterações nos dispositivos de nossa Carta Magna, por meio de sucessivas constituições, mas a legislação sindical manteve-se praticamente intacta até este ano de 1986. O que vem variando de um período para o outro, isto sim, é a vontade dos governantes de aplicar, com maior ou menor rigor, os dispositivos legais que controlam o mundo sindical.

O imposto sindical — desde novembro de 1966 conhecido por contribuição sindical — constitui um dos principais mecanismos de controle do Estado sobre os organismos de representação profissional, na medida em que é ele o meio de sustentação financeira da estrutura de tipo corporativo. Este tributo sindical foi regulamentado em 1940, por intermédio do Decreto-lei n.º 2.377, que dispunha sobre o pagamento e a arrecadação das contribuições devidas aos sindicatos pelos integrantes das categorias econômicas ou profissionais representadas pelas referidas entidades. Tal imposto foi disciplinado, desde 1943, na Consolidação das Leis do Trabalho, pelos arts. 578 a 610. Assim estava assegurado ao Estado o direito de controlar esse recurso financeiro, tendo o poder de determinar a forma como deveria ser distribuído entre as organizações sindicais e, também, a maneira, quando e onde teria de ser aplicado.

Este imposto sindical, a nosso ver, é prejudicial aos trabalhadores em todos os sentidos. Em primeiro lugar pelo fato de que, embora seja de direito coletivo, ele é uma afronta ao direito individual, pelo seu aspecto autoritário. Em outras palavras, é *facultativo* ao indivíduo associar-se ao sindicato. Porém, é *compulsória* a “contribuição” financeira para a entidade de representação profissional. Tal obrigatoriedade implica a própria negação da liberdade sindical. Na medida em que o Estado obriga o indivíduo a pagar o imposto sindical, está coibindo legalmente o trabalhador de recusar-se a colaborar financeiramente com um organismo de que ele, por vezes, pode não querer participar ou com o qual não concorda. Se o indivíduo é livre para ser sindicalizado ou não, também deveria ter a liberdade para decidir se quer ou não contribuir financeiramente para a entidade de representação profissional.

Outro aspecto que merece destaque é o fato de que é o poder público que determina onde deve ser aplicada a arrecadação financeira do sindicato.

Assim, grande parte destes recursos destina-se, por força de lei, a atividades assistenciais, atribuindo um caráter preponderantemente assistencialista ao sindicato. A prestação de assistência médica, dentária, jurídica, manutenção de creches, assistência à maternidade, entre outras atividades, que, a nosso ver, são funções do Estado, passam comodamente para o âmbito do sindicato, como dever do organismo de representação profissional. Vale lembrar, também, que para o trabalhador beneficiar-se dos serviços assistenciais dos sindicatos, tem de sindicalizar-se, pagando à entidade mensalidades adicionais. Por conseguinte, somente os associados dos sindicatos tiveram proveito desses serviços assistenciais. Desta forma, todos contribuem para os sindicatos, porém só os filiados têm o direito de usufruir do resultado dessas contribuições.

É importante, também, frisar que tal arrecadação financeira contribui para gerar o próprio distanciamento entre liderança sindical e categoria profissional. Pois, se por um lado os líderes sindicais estão apoiados na contribuição financeira (compulsória) de todos aqueles que pertencem à categoria profissional, por outro lado o mesmo não ocorre no que tange à representatividade da mesma categoria, pois apenas os associados dos sindi-

catos é que participam da escolha dos dirigentes das entidades. Assim, além do pleito sindical não ter o respaldo da categoria porofissional como um todo — a qual o organismo representa — mas apenas o dos militantes, cumpre salientar que estes não são muitos, devido ao próprio desestímulo à sindicalização, produzido pela estrutura de tipo corporativo.

Portanto, o imposto sindical permite a manutenção do sindicalismo controlado pelo Estado — pois garante financeiramente a estrutura oficial — fortalecendo e sustentando uma burocracia sindical e reduzindo a influência dos sindicatos entre os trabalhadores em geral, tornando as entidades de representação fracas, em termos de base, à medida que possibilita a sustentação financeira do organismo, mesmo deixando fora dos sindicatos a grande massa de assalariados.

Esse desestímulo à sindicalização é reforçado pelo fato de as vantagens trabalhistas, conquistadas pelos sindicatos, se estenderem a toda a categoria profissional, independentemente do trabalhador ser associado ou não do organismo de representação profissional. Tal quadro gera uma espécie de acomodação do profissional, no sentido de considerar que não precisa participar da vida sindical, pois já há quem, garantido por lei, negocie as questões trabalhistas em seu nome. Por outro lado, é importante observar que muitos dirigentes sindicais não têm interesse em realmente estimular a sindicalização entre os trabalhadores. Isto pela circunstância de a manutenção financeira estar plenamente garantida pelo imposto sindical, pago por toda a categoria profissional. Portanto, não precisam correr o risco de aumentar o número de associados e, com isso, fortalecer uma possível oposição dentro do sindicato.

Cumpre lembrar, também, que o imposto sindical permite a manutenção de uma considerável burocracia, muitas vezes ineficiente, mas sempre dispendiosa. Leôncio Martins Rodrigues, ao estudar o sindicalismo corporativo no Brasil, observa que estes sindicatos “deram emprego a advogados, médicos, dentistas, contadores etc. É verdade que a expansão da burocracia sindical, a constituição de uma coorte de técnicos, advogados, estatísticos, sociólogos, economistas etc, assessorando os grandes sindicatos, é fenômeno geral que acompanha, em toda a parte, o fortalecimento e a institucionalização do sindicalismo. Mas no caso brasileiro, a burocratização e a institucionalização não estiveram correlacionadas à consolidação dos sindicatos entre as camadas trabalhadoras, mas à ação tutelar no Estado. Na medida em que todos os serviços oferecidos pelos sindicatos — e correlatamente os empregos que oferecem — não podem ser mantidos sem a contribuição sindical, é óbvio que um amplo, variado mas nem sempre explícito, conjunto de interesses passa a estar associado à continuidade do sistema.”<sup>1</sup>

O fato é que o imposto sindical sempre foi motivo de polêmica entre os próprios sindicalistas. Atualmente, discute-se se tal “contribuição” deve ser extinta de uma só vez, ou gradativamente, ou se deve permanecer. Entretanto, esta discussão não é novidade na história do país. Ou seja, ela já ocupou muito espaço no meio sindical, também em épocas passadas. Os anos pré-64, a nosso ver, são um momento importante para obser-

varmos posições distintas, no movimento trabalhista, a respeito do tributo sindical. Isto pelo fato de os anos 1960-64 terem sido o período no qual as lutas sindicais assumiram maior intensidade, em termos de polarização de correntes ideológicas, transparecendo, de forma muito clara, as disputas políticas travadas dentro da própria estrutura sindical de tipo corporativo. Além do mais, o início da década de 60 apresentou a crise de um ciclo político que se vinha desenvolvendo desde 1946, no país, e também o fim deste ciclo, com o seu total aniquilamento, sendo substituído, no pós-64, por uma nova ordem política.

No início dos anos 60, basicamente duas grandes correntes atuavam dentro do movimento sindical brasileiro: a dos *nacionalistas* e a dos *democratas*. A corrente *nacionalista* era formada pelos militantes do Partido Comunista Brasileiro, pela ala esquerda do Partido Trabalhista Brasileiro e por alguns ativistas independentes. Adotamos o termo *nacionalista* para designar essa corrente, pelo fato de as teses nacionalistas serem o denominador comum que unia os comunistas do PCB, que por questão de tática política as adotavam, muitos sindicalistas pertencentes à ala esquerda do PTB e outros independentes.

A outra corrente se autodenominava *democrata*. Havia-se formado em torno do Movimento Sindical Democrático (MSD), fundado em maio de 1961, em São Paulo. Esta corrente foi integrada, também, pelos *ministerialistas* que, aos poucos, estavam perdendo a direção das principais federações e confederações do país. Porém, participavam desta corrente outros militantes sindicais, muitos deles filiados aos *Círculos Operários* (entidades de trabalhadores católicos), com posições políticas desde liberais até direitistas, sendo o elo de ligação desses integrantes do MSD a “luta contra o comunismo e por um Brasil cristão-democrático”. Entretanto, a hegemonia dentro desta corrente cabia aos integrantes de linha conservadora.

No que diz respeito ao imposto sindical, a corrente dos *democratas* passou a ter uma posição contrária à sua manutenção. Os *democratas* realizaram o II Encontro Interestadual, em agosto de 1962, no Rio de Janeiro. Nessa reunião sustentaram a tese da extinção gradativa desse imposto. Esta posição foi assumida em termos oficiais do encontro, embora as tendências variassem entre a abolição imediata e a abolição gradativa do tributo. Entretanto, de qualquer forma, eram contrários à permanência do imposto.

Para alguns setores, no MSD, o fim do imposto sindical era colocado como questão de princípio — havia tendências distintas entre os *democratas* —, porém, para os *ministerialistas*, maioria em termos de liderança no MSD, o fim do imposto sindical era reivindicado, tudo indica, para enfraquecer os *nacionalistas*. Isto pelo fato de os *ministerialistas* sempre terem defendido, durante as décadas de 40 e 50, o imposto sindical. Porém, no início dos anos 60, mudaram de posição na medida em que foram sendo marginalizados dos sindicatos, federações e confederações, que vinham dirigindo desde o período da ditadura varguista. A perda da direção dos principais organismos sindicais, a nosso ver, foi o motivo que levou os *ministerialistas* — que viveram prati-

camente à custa do imposto sindical, instalados nos anos 40 e 50 na burocracia sindical — a apoiar a tese da extinção gradativa do tributo, defendida pelos sindicalistas da corrente dos *democratas*.

Dentro deste quadro, nota-se que a posição de extinção gradativa do imposto sindical era assumida por uma boa parcela dos *democratas*, por questão de tática, para tentar dominar novamente os sindicatos, as federações e as confederações. Não se tratava, principalmente da parte dos *ministerialistas*, de tecer críticas ao tributo sindical para, com isso, pôr fim ao sistema de representação profissional de tipo corporativo. O objetivo era a luta contra os *nacionalistas* e não contra a estrutura corporativa. É preciso lembrar que, após os acontecimentos de março-abril de 1964, uma boa parcela dos sindicalistas *democratas* assumiu a direção dos sindicatos, das federações e das confederações, os quais sofreram intervenções. Ou seja, na medida em que reasumiram o comando os organismos sindicais, passaram novamente a aceitar o controle do Estado na estrutura sindical, deixando de reivindicar a extinção imediata ou gradativa do imposto sindical.

Quanto à corrente sindical dos *nacionalistas*, já no II Congresso Sindical Nacional, realizado em agosto de 1960, havia se manifestado contrária ao fim do imposto sindical. Porém, é o IV Encontro Sindical Nacional, realizado em agosto de 1962, a reunião mais importante dessa corrente majoritária nos anos 1960-64. Pois bem, tanto no manifesto lançado à nação, quanto no programa de ação imediata, não havia proposta de abolir o imposto sindical. Na verdade, o que percebemos, analisando a atuação desta corrente nos primeiros anos da década de 60, mesmo nas reivindicações feitas durante as greves, é que os sindicalistas pertencentes a tal grupo não questionaram, em nenhum momento, de forma incisiva, o imposto sindical. Nas poucas vezes em que se manifestaram, de forma crítica, a respeito do assunto, reclamaram da interferência governamental no controle do emprego do tributo. Porém, o caráter autoritário do imposto sindical, fazendo com que o trabalhador contribuísse financeiramente, de forma compulsória para uma entidade da qual ele poderia ser ou não sócio, em nenhum momento foi salientado pelos *nacionalistas*.

O que se pode constatar é que os sindicalistas *nacionalistas* defendiam a tese da necessidade da permanência do imposto sindical, pois seria esta a maneira de impedir que muitos sindicatos fossem fechados por não terem como sustentar-se financeiramente. Tal tese era defendida, mesmo que isso implicasse a manutenção do controle do Estado sobre o emprego do montante arrecadado pelo tributo.

Assim, os *nacionalistas* se comportaram de forma passiva diante do principal meio de sustentação financeira do sindicalismo de tipo corporativo, na medida em que não se colocaram de forma contundente, realmente reivindicativa, contra o imposto sindical. Na verdade, embora alegassem a necessidade de preservação de muitos sindicatos que, por serem fracos, não teriam como sobreviver sem o tributo sindical, os *nacionalistas*, apoiando a sua permanência, contribuíram para a manutenção de uma espécie de círculo vicioso, pois o im-

posto sindical permitia a sobrevivência de sindicatos fracos e, ao mesmo tempo, garantia a permanência de uma estrutura de representação profissional de tipo corporativo, que era a principal geradora destes sindicatos fracos.

Atualmente, esta estrutura sindical de tipo corporativo, *garantida sua sobrevivência por meio do imposto sindical*, continua gerando conseqüências nefastas, a nosso ver, em termos, de liberdade e representação, para a própria organização das entidades sindicais. Um primeiro ponto é a permanência do baixo índice de sindicalização. Só para se ter uma idéia, podemos citar que, segundo a FIBGE, a população economicamente ativa (PEA) é de 45 milhões; entretanto, o número de sócios em sindicatos está por volta de apenas 10 milhões, sendo a metade deste total pertencente ao setor rural. Em outras palavras, somente cerca de 22% dos trabalhadores, em todo o país, são associados em sindicatos. É importante ressaltar que estes são dados oficiais, podendo ser observados por outros critérios, o que diminuiria ainda mais a margem do número de sindicalizados no país; isto é, os dados referentes aos associados não demonstram, *exatamente*, o quadro social efetivo dos sindicatos. Isto pelo de que os dados oficiais apresentados se referem sempre ao número de associados inscritos no sindicato, embora todos os trabalhadores inscritos se mantenham em dia com suas obrigações associativas e, ao pé da letra, apenas *nominalmente* possam ser considerados sócios. Assim, temos sindicatos fortes em termos de cúpula, porém continuam fracos no que tange às bases. Isto se deve muito, também, ao desestímulo gerado pela estrutura de tipo corporativo, sustentada pelo imposto sindical.

Outro ponto que podemos assinalar, como conseqüência desta estrutura de tipo corporativo, diz respeito a vícios autoritários que ela gera na própria forma de ação dos sindicalistas. Ou seja, quando se consegue, hoje, de forma ainda que *oficiosa*, romper com uma das amarras corporativistas, como no caso da criação das centrais sindicais, a falta de experiência democrática durante todos esses anos de história do sindicalismo revela seus resultados cupulares. Isto é, as divisões ideológicas são conseqüências naturais no movimento trabalhista. Portanto, em nosso entender, o *racha* é inevitável, principalmente em debates mais democráticos, em que as divergências podem ser colocadas sem censura. Daí, percebe-se, também, a necessidade do pluralismo sindical, pois o princípio da unicidade sindical — embora muitos sindicalistas o defendam em nome de uma *unidade* que nunca existiu — só é compatível com sociedades de partido único, bolchevistas ou fascistas. Entretanto, o que marca, atualmente, o sindicalismo brasileiro, em virtude de sua própria história, na qual sempre houve restrições ao exercício da liberdade sindical, é o excesso de influências político-partidárias no seio do movimento. Os organismos de representação profissional tutelados pelo Estado propiciam, de uma forma ou de outra, uma espécie de subordinação do sindicalismo aos partidos políticos, à medida que não permitem um debate mais amplo entre os sindicalistas e não estimulam o aumento do número de sindicalizados, ampliando as bases sindicais.

Assim, quanto mais rígida e controlada é a estrutura sindical, mais cupular se torna a organização dos trabalhadores. Ou seja, a falta de democracia no sindicalismo brasileiro produz, inevitavelmente, um grande distanciamento entre cúpula e bases sindicais, afastando, ainda mais, a massa de trabalhadores do mundo sindical. A criação das centrais sindicais — Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Central Geral dos Trabalhadores (CGT) — foi um marco importante para o movimento trabalhista brasileiro, em termos de conquistas de liberdade sindical, porém, limitado a um contexto de sindicalismo fraco e dependente dos *conchavos* político-partidários. O que se percebe, na formação dessas centrais, é que o critério adotado não obedece tanto à representatividade sindical, mas sim à representatividade partidária, embora isto não seja publicamente declarado.

Desta forma, a representatividade destas centrais sindicais, embora não possa ser descartada, deve ser vista dentro de um sindicalismo de estrutura de tipo corporativo, na ótica de um movimento de cúpula, fortemente dependente dos partidos políticos, reflexo do autoritarismo que ainda atinge o mundo do trabalho, onde é mantida uma legislação sindical (formada na época da ditadura varguista), impossibilitando práticas livres e democráticas que realmente facultem e estimulem a participação da maioria da população economicamente ativa do país.

No que tange especificamente ao imposto sindical, a questão, hoje, ainda permanece complicada para os sindicalistas. Tomando como referência as duas centrais sindicais — CUT e CGT — verifica-se que concordam numa reivindicação: o fim do controle estatal dos sindicatos. No que concerne, porém, à contribuição sindical, percebe-se, a grosso modo, que a Central Única dos Trabalhadores é favorável à extinção do tributo, enquanto que a Central Geral dos Trabalhadores é favorável à manutenção do imposto sindical. Entretanto, na verdade, o discurso está muito distante da prática trabalhista. Isto é, há uma série de interesses políticos e concepções sindicais no bojo de cada uma dessas centrais de trabalhadores, provocando, naturalmente, dentro

dos próprios organismos cupulares, teses distintas a respeito do imposto sindical.

Em outras palavras, a CUT abriga sindicalistas ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), à Convergência Socialista, ao Partido Revolucionário Comunista (PRC), ao Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR), ao Movimento de Emancipação do Proletariado (MEP), à Liberdade e Luta, a setores radicais da Igreja, e independentes. Dentro deste quadro de correntes com táticas de ação política distintas, a polêmica interna, na CUT, aparece em uma divisão de opinião: alguns favoráveis à extinção imediata do imposto sindical, sendo que outros ativistas consideram necessária a abolição gradativa do tributo.

Na CGT, as correntes políticas também não ficam de fora. Nela encontram-se sindicalistas vinculados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), ao Partido Comunista do Brasil (PC do B), ao Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) e independentes. As teses sindicais, neste contexto político, também não são homogêneas. No que tange ao imposto sindical, predominam as seguintes posições, *em termos de discurso*: a dos que são favoráveis à manutenção do tributo, alegando que muitos sindicatos não conseguiriam sobreviver sem tal arrecadação; e a dos que concordam com a extinção gradativa do imposto, pois, desta forma, haveria condições para criar alternativas aos sindicatos que não têm recursos financeiros próprios.

Pois bem, o fato é que a polêmica em torno do imposto sindical permanece no país. Há sindicalistas favoráveis à manutenção da “contribuição” sindical e há os que são contrários à sua permanência, embora alguns defendam sua extinção gradativa. Novas lutas, novos homens. Velhas leis, velhas histórias.

<sup>1</sup> Rodrigues, Leôncio Martins. O sindicalismo corporativo no Brasil. *Jornal da Tarde*, 29, nov. 1980. p. 2, *Caderno de programas e leituras*.