A PEC TRIBUTÁRIA E A SEGURIDADE SOCIAL

Fernando Rezende[1]

Em audiência pública promovida pela Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados em 17 de abril p.p., vários parlamentares expuseram suas dúvidas acerca das conseqüências da extinção das contribuições sociais para a sustentação das garantias de financiamento da seguridade social, em especial no caso dos programas de saúde, tendo em vista a extinção do PIS/COFINS e sua incorporação ao IVA federal, bem como a incorporação da Contribuição sobre o Lucro Líquido ao Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas.

Embora uma leitura simples da PEC possa contribuir para tal apreensão, essas dúvidas são infundadas. A rigor, as garantias de financiamento da seguridade social já não guardam qualquer relação com o modelo concebido em 1988, que buscou criar um regime tributário exclusivo para a seguridade, diversificar as respectivas bases de arrecadação e instituir a solidariedade no financiamento e gestão dos programas por ela abrangidos.

Convém recordar que o modelo de 1988 previa não apenas a instituição de novas contribuições para a seguridade, mas também a cooperação na federação com vistas ao financiamento da universalização dos diretos de cidadania, mediante a instituição do Orçamento da Seguridade Social, que deveria contar com recursos da União, dos estados e dos municípios. Entretanto, não apenas a proposta do OSS não se materializou, como as regras instituídas em 1988 não foram capazes de evitar o recorrente conflito entre a previdência e a saúde em torno das respectivas necessidades de financiamento.

O motivo principal para a incapacidade do modelo de 1988 em resolver os problemas de financiamento da saúde foi a inadequação do mecanismo de

---

[1] Professor na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE - da Fundação Getúlio Vargas.

garantia financeira, visto que ele reunia direitos de natureza distinta. Como os direitos previdenciários correspondem a benefícios individuais, concedidos por lei a todos que preenchem os requisitos necessários para fazerem jus a eles, a conta que resulta da soma dos benefícios a serem pagos em um determinado ano é uma conta em aberto, isto é, o governo tem que arcar com ela independentemente de quaisquer recursos especialmente destinados a esse fim. Isso não ocorre no caso da prestação de serviços de saúde, que correspondem a um direito coletivo que pode ser usufruído por todos os cidadãos, mas cuja prestação se sujeita a limitações financeiras porventura existentes.

Por isso, a disputa por recursos no âmbito da seguridade social se manifestou logo em seguida à implementação das novas contribuições instituídas pela nova Carta Constitucional. A regra de bolso que buscava reservar 30% da arrecadação oriunda das contribuições sobre salários, lucro e faturamento para a saúde nunca foi observada, levando os responsáveis pela área da saúde a buscar novas garantias financeiras. Primeiro com a instituição da contribuição sobre a movimentação financeira e depois com a aprovação da Emenda Constitucional 29. De outra parte, a solidariedade pretendida, tanto no financiamento como na gestão da seguridade, foi também rompida logo em seguida, com a previdência recuperando a exclusividade das receitas oriundas da contribuição sobre os salários e a consolidação de regimes distintos de gestão financeira.

Em face do exposto, cabe indagar o que muda com a proposta de reforma tributária contemplada na PEC. A resposta é: a rigor, nada muda de imediato. A conta da previdência continuará sendo financiada pelas contribuições sobre os salários e o déficit coberto por recursos do tesouro, independentemente de sua origem. No caso da saúde, a Emenda 29 acima citada também já desvinculou o seu financiamento de qualquer relação com as contribuições sociais, ao relacionar o aporte de recursos federais ao setor ao montante aplicado no período anterior corrigido pela variação do PIB.

E no médio prazo? A retirada de qualquer referência a fontes exclusivas de financiamento da seguridade social do artigo 195 da Constituição constitui uma

ameaça ao financiamento da saúde? A instituição do IVA federal ampliará a competição com os estados em torno das alíquotas aplicadas sobre bases tributárias comuns e, portanto, poderá vir a limitar as possibilidades de sustentação das receitas federais?

Com respeito à primeira questão, vale a pena lembrar que a garantia constitucional não depende de onde na Constituição ela esteja inscrita. A rigor, a vinculação de um percentual de todos os impostos federais constitui uma garantia mais sólida do que a vinculação de impostos específicos, pois é sempre possível que sob determinadas condições, o governo opte por ampliar os tributos que não estão vinculados a um determinado setor, reduzindo a garantia financeira. Aliás, não é por acaso que as demandas da área da saúde por uma nova regulamentação da Emenda 29 tratem exatamente de reivindicar a vinculação de 10% das receitas federais ao setor como solução para seus problemas de financiamento.

No tocante à competição por alíquotas, convém ressaltar, em primeiro lugar, que ela já existe há algum tempo, pois a base de incidência do IVA federal terá o mesmo alcance daquela abrangida pelas contribuições que por ele serão absorvidas. De outra parte, ainda que estados e municípios viessem a se beneficiar dessa competição (o que é improvável), isso não significa reduzir a garantia de recursos para a saúde, pois nessa hipótese aumentaria a contribuição de ambos para o financiamento, com resultados positivos sob o ponto de vista da gestão descentralizada da política de saúde.

A garantia baseada na vinculação de um percentual da receita federal tem outras vantagens importantes. De um lado, os recursos destinados ao setor ficam menos vulneráveis aos efeitos de alterações no ciclo econômico sobre as respectivas disponibilidades financeiras. De outro, melhora o efeito redistributivo das políticas da seguridade social. No modelo atual, o financiamento da seguridade é altamente regressivo, como foi mostrado nessa mesma audiência pública, reduzindo em grande parte o efeito positivo dos gastos sobre a distribuição da renda. Com um aumento da participação do imposto de renda no financiamento, diminuirá a regressividade do

financiamento e, portanto, aumentará o efeito liquido das ações da seguridade social sobre os mais pobres.

A mudança contemplada na PEC melhora a situação atual com respeito a garantias de financiamento da seguridade, mas não dá conta de dois problemas que precisam ser considerados em um debate mais profundo sobre essa questão. Primeiro, a grande rigidez que resulta da inscrição dessas garantias na Constituição, o que contraria a necessidade de algum grau de flexibilidade para dar conta da velocidade das mudanças processadas pela dinâmica socioeconômica sobre o padrão das demandas sociais. Segundo, o fato de que tanto a vinculação de contribuições especificas quanto a vinculação de um dado percentual da receita tributaria total geram recursos crescentes em momentos de prosperidade econômica, quanto é menor a pressão sobre o Estado por sustentação de programas sociais, e recursos cadentes (ou decrescentes) em momentos de desaceleração ou crise na economia, quando o desemprego aumenta a demanda sobre o Estado por atendimento das necessidades dos menos favorecidos.

Assim, na seqüência dos debates sobre garantias para o financiamento dos direitos sociais, é importante buscar alternativas. Nessa busca, quatro preocupações importantes devem ser observadas: uma mais estreita relação das garantias financeiras com o tamanho das demandas que se exercem sobre o Estado; uma menor sensibilidade dos recursos a mudanças na conjuntura econômica; a possibilidade de ajustamento das garantias à dinâmica socioeconômica; e a associação de garantias financeiras a compromissos com resultados.

Na busca de alternativas, uma hipótese a ser discutida consiste na substituição de um percentual da receita de impostos por um volume mínimo de gasto per capita a vigorar por um prazo de dez anos. Em momentos de bonança os gastos poderiam ser maiores do que o piso, enquanto em períodos de escassez o piso seria mantido para evitar o agravamento nas condições de provisão dos serviços.