

O IMPACTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: CONSOLIDAÇÃO DAS IDÉIAS DEBATIDAS NO CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE¹

Há uma grande preocupação do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e de outras instituições e especialistas na área da saúde pública, particularmente do Sistema Único de Saúde, em relação ao impacto negativo do Projeto de Emenda Constitucional da Reforma Tributária para o financiamento da Seguridade Social. O presente texto tem por objetivo consolidar, na forma de um resumo executivo, as principais idéias debatidas sobre esse tema desde o 1º semestre de 2008, e especialmente no último seminário realizado em 14 de abril de 2009 - "*Impactos da Reforma Tributária sobre a Seguridade Social*" – promovido pelo CNS. Nessa perspectiva, as contribuições aqui incorporadas referem-se tanto à defesa² do projeto de lei em tramitação, quanto ao posicionamento crítico³ de vários especialistas na área da Seguridade Social.

1 – Resumo do Projeto de Lei da Reforma Tributária (PEC 233/08)

O projeto prevê a eliminação da COFINS, PIS e Salário-Educação e, em substituição, a criação do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA-Federal), além da extinção da CSLL e sua incorporação ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ). Outra mudança importante refere-se à unificação da legislação do ICMS no âmbito federal, mantida a competência de tributar para os Estados. Quanto ao Orçamento da Seguridade Social, o projeto reduz as fontes de financiamento exclusivas com a extinção das Contribuições e a redução gradativa da base de cálculo das contribuições previdenciárias dos empregadores sobre a folha de pagamento. Estabelece também que a participação do Orçamento Fiscal para o financiamento da Seguridade Social corresponderá a 39,7% da soma dos recursos arrecadados com o IR, IPI e IVA-F. Por fim, o projeto estabelece a criação do FNDR (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional), para estimular as políticas de desenvolvimento regional, e do FER (Fundo de Equalização de Receitas), para garantir as eventuais perdas de receitas nos Estados.

2 – Argumentos apresentados na defesa desse projeto

As mudanças trazidas pelo projeto de lei contemplam objetivos de natureza econômica (ampliação dos investimentos privados e da competitividade das empresas, aumento da eficiência e da produtividade, entre outros), sociais (redução da regressividade tributária e ampliação do mercado formal) e federativos (partilha mais equitativa da receita entre Estados e Municípios). Objetivam principalmente a simplificação e a racionalização da estrutura tributária, com a redução do número de tributos e da cobrança cumulativa que atualmente incide sobre a cadeia produtiva e a circulação de mercadorias e serviços. Além do fim da "*guerra fiscal*" entre Estados a ser obtida pela extinção de 27 diferentes legislações sobre o ICMS, o projeto de Reforma Tributária visa combater a sonegação (com o ICMS cobrado pelo Estado de origem), bem como estimular os investimentos privados na perspectiva do processo de geração de emprego e renda oriundo do crescimento econômico decorrente das conseqüências positivas desse projeto para a atividade econômica. Argumenta-se também que haverá desoneração tributária sobre os alimentos da cesta básica, os medicamentos para a população de baixa renda e outros bens de consumo popular, além da ampliação da base de cálculo da partilha de tributos

¹ Texto coletivo elaborado pelos membros da COFIN/CNS em Maio de 2009.

² Foram considerados os aspectos destacados nos debates pelos representantes da Secretaria Especial de Reformas Econômicas e Fiscais do Ministério da Fazenda e pelo Deputado Sandro Mabel, relator do projeto de lei da Reforma Tributária.

³ Foram sintetizadas as idéias de diversos autores apresentadas em textos e seminários promovidos pelo Conselho Nacional de Saúde, Área de Economia da Saúde do Ministério da Saúde, Câmara Técnica do SIOPS, Comissão de Seguridade Social da Câmara dos Deputados, CEBES, CONASEMS, entre outros.

federais entre Estados e Municípios e do financiamento da seguridade social, educação e infraestrutura.

Na exposição realizada no seminário "*Impactos da Reforma Tributária sobre a Seguridade Social*", o representante da Secretaria das Reformas Econômicas e Fiscais do Ministério da Fazenda argumentou que "*os fatos venceram a tese*", para justificar as mudanças propostas pelo projeto da Reforma Tributária em relação à eliminação das contribuições sociais enquanto fontes exclusivas do Orçamento da Seguridade Social. A desoneração da folha de pagamento será compensada pelo Orçamento Fiscal, preservando-se assim os recursos federais atualmente destinados à seguridade social (o que caracteriza a neutralidade da reforma nesse aspecto), além de ampliar a alocação de recursos estaduais e municipais destinados para essa área, em virtude da mudança do modelo de partilha de tributos federais entre esses níveis de governo: além da ampliação da base de cálculo do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e do FPE (Fundo de Participação dos Estados), o projeto estabelece a criação do FNDR (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional) e do FER (Fundo de Equalização de Receitas). Enfim, será possível estabelecer uma mesma base constitucional para o financiamento da seguridade social e para a partilha federativa, além de reforçar a solidariedade federativa e garantir maior transparência da carga tributária com o IVA-F.

3 – A crítica central em torno da natureza do projeto de Reforma Tributária: a manutenção da regressividade do Sistema Tributário Brasileiro e os impactos negativos sobre a Seguridade Social

Em termos gerais, o combate à regressividade tributária, que deveria estar presente em qualquer projeto de reforma tributária, foi pouco contemplado neste em tramitação no Legislativo Federal. Afinal, o projeto não foca a tributação sobre a renda e o patrimônio e mantém inalterada a situação existente atualmente da tributação baseada excessivamente no consumo, o que significa que o peso da carga tributária recairá mais sobre os assalariados – a maioria da população – e, principalmente, sobre os que recebem até três salários mínimos. É verdade que o projeto introduz a simplificação tributária, o que é uma condição necessária, mas não suficiente para alcançar os objetivos de crescimento econômico e distribuição mais equitativa da renda. Por exemplo, por que não incluir nesse projeto o Imposto sobre Grandes Fortunas, já previsto na CF88? Por que não aprofundar a discussão sobre outro projeto (Emenda 48) que tramita no Legislativo e que não elimina as contribuições? O que dizer então do problema da excessiva dependência de transferências constitucionais da grande maioria dos municípios brasileiros - fruto tanto da competência de tributar, excessivamente centralizada na União, por força constitucional, quanto do crescimento absurdo do número de municípios no Brasil nos últimos 20 anos?

O projeto de lei da Reforma Tributária interfere também no financiamento da seguridade social. A preocupação não está centrada somente na questão do financiamento, mas também no abandono dos princípios trazidos pela Constituição de 1988 quanto às fontes exclusivas de financiamento do Orçamento da Seguridade Social, que vincula os recursos públicos necessários à proteção social, a saber, do Sistema Único de Saúde (SUS), da Previdência Social, da Assistência Social e do Seguro Desemprego. Com esse projeto de Reforma Tributária, o atendimento às necessidades da população ficará prejudicado, de um lado, diante da extinção das Contribuições que financiavam exclusivamente o OSS, e de outro, pelo "*congelamento*" do financiamento em termos de um percentual fixo sobre a soma do IR, do IPI e do IVA-F, obtido a partir do cálculo dos valores da arrecadação e das despesas de 2007. Em outros termos, o projeto de reforma tributária pode representar o "*desmonte*" das bases de financiamento das políticas sociais introduzidas pela Constituição de 1988, considerando a nova redação proposta para o artigo 195 (que manterá apenas a contribuição sobre a folha de salários, a contribuição do trabalhador e a receita de concursos e prognósticos), sob o argumento citado no item 2 de que "os

atos venceram a tese". Quanto à desoneração tributária da folha de pagamento, à primeira vista, os principais beneficiários serão as grandes empresas, pois as pequenas, que são as grandes geradoras de empregos, já são alvo da simplificação tributária pelo recolhimento do "SIMPLES" (cuja base de cálculo é o faturamento).

A título de exemplo, no âmbito da União, atualmente, é possível aumentar a alíquota de alguma das Contribuições existentes sobre o setor financeiro, visando atender uma necessidade de ampliação do financiamento da área da seguridade social sem o aumento generalizado da carga tributária. Com a proposta, em que as contribuições serão eliminadas e a base de cálculo desse financiamento será composta exclusivamente de impostos – IR, IPI e IVA-Federal, isso não será mais possível; e, além disso, essa reforma poderá ensejar de um lado, uma redução da atual carga tributária que onera o setor financeiro (gerada pelo fim das contribuições), e de outro, um aumento da carga tributária para toda a sociedade toda vez que houver a necessidade de um socorro financeiro para a seguridade social, visto que, nos termos da proposta, para obter R\$ 4 bilhões de recursos adicionais será preciso aumentar a arrecadação dos impostos que integram a base de cálculo em R\$ 10 bilhões, o que representaria cerca de 1,5% das receitas correntes da União de 2008 ou aproximadamente 0,4% do PIB. Há que se considerar, ainda, que uma majoração de impostos por meio da mudança da base de cálculo ou da revisão de alíquotas ocorre por meio de lei específica que entra em vigor somente no exercício seguinte, prazo esse que não vale para as contribuições.

O "congelamento" da situação do gasto em seguridade social no parâmetro de 2007 (equivalente a 39,7% da base de cálculo formada pelo IR, IPI e IVA-F), na prática, adota como pressuposto que as condições existentes naquele ano garantiam o adequado atendimento à população e, portanto, às necessidades de financiamento do setor, o que não guarda nenhuma relação com os fatos observados. Sobre este último ponto, cálculos preliminares apontam que o projeto de lei da Reforma Tributária será responsável por um déficit do financiamento da seguridade social de aproximadamente R\$ 15 bilhões, considerando a alocação de recursos para a saúde de R\$ 49,5 bilhões (o que representaria a consolidação definitiva da situação dos últimos anos, em que o "piso" – aplicação mínima – tornou-se "teto" – aplicação máxima).

A incorporação constitucional deste "congelamento" pode trazer mais duas graves conseqüências para o campo da saúde pública. Em primeiro lugar, há o risco do "sepultamento" do projeto de lei de regulamentação da Emenda Constitucional 29, visto que, entre outros pontos, um dos mais importantes dessa regulamentação seria a definição de um percentual da receita corrente bruta para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde no âmbito da União, o que estaria prejudicada pela definição de uma nova base de cálculo trazida pela PEC 233 da Reforma Tributária. Em segundo lugar, o risco de nova redução da participação relativa do governo federal no financiamento da saúde pública e, conseqüentemente, uma maior alocação de recursos dos governos estaduais e municipais, além daquela que ocorreu nos últimos anos: em relação ao PIB, os gastos de saúde do governo federal ficaram estagnados nesta década, enquanto que os dos Estados e Municípios cresceram no mesmo período. Assim sendo, o possível ganho dos Estados e Municípios com a ampliação da base de cálculo para definir os valores de transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) poderá ser destinado para cobrir a diminuição da parcela federal no financiamento do SUS.

Por fim, o argumento utilizado pelos defensores desse projeto de Reforma Tributária de que "a reforma ótima é inimiga da boa" não reflete a realidade, pois não pode ser considerado "bom" um projeto que apresenta tantos impactos negativos analisados anteriormente, pelo menos sob a ótica dos interesses da preservação dos direitos sociais conquistados na Constituição de 1988. Tampouco é compatível com o debate de idéias e com a defesa de princípios e teses, uma vez que consolida a visão de que o pragmatismo deve sempre prevalecer.