

A reforma tributária desmonta o financiamento da Seguridade Social / *The tributary reform dismantles the Social Security financing*

EVILASIO SALVADOR*

Introdução

O objetivo deste texto é colaborar com a seção Debate da Revista SER Social, discutindo o artigo da professora Sonia Fleury intitulado “Financiamento e equidade em saúde – por um novo contrato social”. A autora apresenta inicialmente o debate acerca dos avanços e dos impasses na democratização da política de saúde no Brasil, reconstruindo brevemente a relação entre Estado e sociedade na implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). No segundo momento, ela discute uma questão crucial para a política pública de saúde, que é o seu financiamento. Fleury destaca todas as derrotas sofridas na garantia do financiamento da política de saúde e lembra que até hoje não foi regulamentada a Emenda Constitucional (EC) 29. O aspecto central do artigo de Sonia Fleury refere-se à ameaça concreta aos direitos sociais decorrente da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 233/2008 (reforma tributária), que extingue as fontes exclusivas de financiamento das políticas sociais: seguridade social, trabalho e educação básica.

As dificuldades na universalização e na diversificação das fontes de financiamento da seguridade social

A primeira questão que merece destaque no artigo de Fleury diz respeito à afirmação de que a seguridade social introduz a noção de direitos sociais universais no Brasil, desvinculados de exigência de contribuições pretéritas. Na realidade, apesar dos enormes

* Economista. Doutor em Política Social, Professor Adjunto na Universidade de Brasília (UnB) na graduação em Serviço Social e no Programa de Pós-graduação em Política Social. E-mail: evilasioss@unb.br

avanços registrados no capítulo constitucional da seguridade social, uma das suas principais políticas – a da previdência social –, embora tenha sido ampliada e generalizada a um número maior de trabalhadores, manteve seu caráter contributivo para acesso.

Situação que se agravou a partir da contra-reforma do Estado (BEHRING, 2003), que implicou no caso da previdência social em um retrocesso em relação à Constituição Federal (CF) de 1988, ao estabelecer o equilíbrio atuarial e financeiro para o sistema, restringindo o acesso aos benefícios previdenciários, por meio da EC 20/1998.

No Brasil, o desenho da seguridade social, ainda que de forma limitada, guarda alguma semelhança com o conteúdo e com a orientação das políticas do Estado Social dos países centrais. Porém, as características do nosso mercado de trabalho, com o predomínio de relações informais de trabalho a partir dos anos 1980 e a elevada concentração de renda, tornaram mais difíceis a universalização dos benefícios sociais (SALVADOR; BOSCHETTI, 2003). Em nosso país, as políticas sociais não transitaram para o nível de um contrato social, nos moldes do Estado Social dos países desenvolvidos, materializando os princípios e meios para assegurar amplos direitos fundados na cidadania (MOTA, 2000).

As políticas de saúde, previdência e assistência social – englobadas no conceito de seguridade social da Constituição brasileira de 1988 – passam a ser regidas por novos princípios e diretrizes, associando, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade. A saúde orienta-se por princípios como universalidade, gratuidade, redistributividade e descentralização. A política de assistência social rege-se pelos preceitos da seletividade, gratuidade, redistributividade, centralização na gestão de certos benefícios que são geridos pelo INSS (um salário mínimo mensal para idosos com

mais de 65 anos e para pessoas pobres portadoras de deficiências) e da descentralização para os programas, projetos e serviços (BOSCHETTI, 2006). A previdência, por sua vez, continua a ser assegurada mediante contribuição direta de trabalhadores e empregadores e sua gestão é centralizada no governo federal.

A exceção ao vínculo contributivo foi a instituição, na CF de 1988, do segurado especial, que é o trabalhador rural sem carteira de trabalho assinada, mas inserido no regime de economia familiar (sem utilização de mão-de-obra assalariada) ou na agricultura de subsistência. Nesse caso, a contribuição previdenciária decorre da comercialização da produção, com uma alíquota que corresponde a 2,3% sobre o valor bruto da comercialização de sua produção rural. Essa inovação constitucional permitiu a inclusão de milhões de famílias da área rural na previdência social, significando praticamente a universalização no meio rural (JACCORD, 2008). Porém, na área urbana, é enorme a proporção de não segurados, em termos proporcionais, da PEA.¹

A diversidade das fontes de financiamento e a sua vinculação ao orçamento da seguridade social precisam ser contextualizadas. A investigação que realizamos sobre o financiamento e o destino dos recursos da seguridade social mostra que, passados 20 anos da Constituição Federal, o Brasil não logrou a construção de um fundo público único que integrasse as três políticas: previdência, assistência social e saúde. No custeio da seguridade social, no período de 2000 a 2007, permaneceu a separação das fontes orçamentárias. Os recursos advindos da contribuição direta de empregados e empregadores continuaram a ser exclusivamente utilizados nos gastos da previdência social, enquanto as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira foram destinadas para as políticas de

¹ De acordo com os dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2007) do IBGE, a PEA é composta por 98,8 milhões de pessoas. Desse total, 90,8 milhões estão ocupadas, das quais contribuem para a previdência 45,8 milhões, o que equivale a 47% da PEA ou 50,5% da população ocupada. Levando-se em conta os desempregados e os não-contribuintes, em 2007, 52,9 milhões das pessoas inseridas no mercado de trabalho estavam sem cobertura previdenciária, devido principalmente à exigência de contribuições pretéritas.

saúde e assistência, não contribuindo para o fortalecimento da concepção de seguridade social na sua totalidade (SALVADOR, 2008).

Além disso, os governos que passaram pelo Palácio Planalto criaram mecanismos² para retirar da seguridade social os recursos arrecadados por meio das contribuições sociais, que deveriam ser aplicados exclusivamente nas políticas de previdência, saúde e assistência, conforme definido na Constituição. Apesar do crescimento das contribuições sociais ao longo do tempo, o governo retira por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU) 20% dessa arrecadação.

No período de 2000 a 2007, foram transferidos para o orçamento fiscal R\$ 279 bilhões, em valores atualizados pelo IGP-DI, que pertenciam às políticas da seguridade social. Esse montante equivale a cinco vezes o orçamento anual da saúde e a quase dez vezes o orçamento da assistência social. Os recursos desvinculados da seguridade social pela DRU têm participação relevante na composição do superávit primário, representando 63% da economia de recursos do governo federal no período (SALVADOR, 2008).

Ocorre uma apropriação dos recursos dos fundos sociais que integram a seguridade social para enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro do Tesouro Nacional, revelando uma deliberada política macroeconômica de priorizar nos gastos orçamentários o pagamento de juros da dívida pública, o que implica o aumento dos gastos financeiros do governo, privilegiando os rentistas e o capital financeiro.

Uma ilustração da apropriação de fonte de financiamento exclusiva da seguridade social é o caso da extinta CPMF, que

² Em 1993, ocorreu a criação do chamado “Fundo Social de Emergência” (FSE), permitindo a desvinculação de 20% das receitas arrecadadas pela União. O FSE foi substituído por um nome mais apropriado, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e depois pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), ainda em vigor. A DRU constitui um mecanismo importante de transferência de recursos arrecadados em nome da seguridade social para o orçamento fiscal.

foi criada inicialmente para resolver os problemas de custeio da política de saúde. Mas, a partir de 1999, deixou de ser uma fonte de financiamento exclusiva da saúde, passando também a compor o financiamento das despesas previdenciárias e, após 2001, parte de sua arrecadação passou a ser destinada ao Fundo de Combate à Pobreza. Uma análise da arrecadação da CPMF e do seu destino evidencia que, do montante de R\$ 185,9 bilhões arrecadados com esse tributo, no período de 1997 a 2006, cerca de 18% não foram aplicados nas políticas de previdência social, saúde ou destinados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (HICKMANN e SALVADOR, 2007).

Ribeiro, Piola e Servo (2007), em análise realizada sobre o financiamento da saúde, observaram que a redução da participação dos recursos do orçamento fiscal no financiamento da saúde anulou qualquer efeito que a criação da CPMF poderia significar em termos de mais recursos para a saúde; na prática, houve apenas substituição de fontes de financiamento.

O financiamento da política de saúde enfrenta problemas desde o início do SUS, cujo ápice foi a crise de 1993, quando o Ministério da Saúde teve de tomar recursos emprestados do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), conforme destacado por Sonia Fleury. A aprovação da EC 29, em 2000, foi um avanço para regularizar a aplicação de maneira estável de recursos no setor, porém, a demora na sua regulamentação tem gerado um conjunto de questões de interpretação que vem prejudicando sua implementação.

Por outro lado, Dain (2001) critica o fato de que a EC 29 contribuiu ainda mais para o esvaziamento do orçamento da seguridade social, com a desvinculação das contribuições federais ao orçamento da saúde. Contudo, Piola e Vianna (2008) lembram que é imprescindível o aumento de aporte de recursos para a saúde, a fim de que seja assegurado o efetivo acesso universal a um atendimento integral, igualitário e de melhor qualidade no SUS.

A transição para um sistema público de saúde como o SUS não ocorre sem um acréscimo substancial de recursos e de regulação competente. Os autores lembram que, após a EC 29, vem caindo a participação relativa da União no gasto público em saúde. Essa participação diminuiu de 59,8%, em 2000, para 50%, em 2006. Na esfera federal, a norma constitucional não estabelece uma vinculação convencional, mas a fixação de parâmetros mínimos para aplicação de recursos, enquanto os estados, o Distrito Federal e os municípios são obrigados a aplicar 12% e 15%, respectivamente, de suas receitas próprias.

Reforma Tributária: o desmonte do financiamento dos direitos sociais

A reforma tributária, que foi decisiva para a redistribuição da renda gerada por meio dos fundos públicos nos países desenvolvidos, aqui não aconteceu. A Constituição Federal até estabelece princípios e diretrizes que permitiriam a edificação de um sistema tributário mais justo. Contudo, tais orientações não prevaleceram e o sistema tributário construído pós-Constituinte foi no caminho oposto, com alterações sorrateiras na legislação infraconstitucional que privilegiaram as elites e o grande capital, agravando a concentração de renda no país. Além de contribuir decisivamente com as políticas macroeconômicas adotadas após o Plano Real, notadamente a realização de sucessivos superávits primários a partir de 1999.

A correlação da luta de classes no país, no contexto do neoliberalismo, foi desfavorável aos trabalhadores e decisiva para o predomínio dos impostos indiretos e regressivos na estrutura tributária. O sistema tributário foi edificado para privilegiar a acumulação capitalista e onerar os mais pobres e os trabalhadores assalariados, que efetivamente pagam a “conta”. Eles são os maiores responsáveis pelo financiamento do Estado brasileiro, arcando com o ônus de mais de 2/3 das receitas arrecadadas

pela União, estados, Distrito Federal e municípios. As aplicações financeiras são menos tributadas que a renda dos trabalhadores assalariados. O capital foi o maior ganhador do sistema tributário construído nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula. O sistema financeiro paga menos imposto que o restante da sociedade. E, ainda, as medidas tomadas enfraqueceram o combate à sonegação tributária.

Ao longo do Governo FHC foi sendo alterada, paulatinamente, a legislação infraconstitucional do sistema tributário, solapando ou tornando nulos os princípios básicos da reforma tributária realizada na Constituição de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro. As modificações realizadas nos anos neoliberais no Brasil constituem verdadeira contra-reforma tributária, conduzida de forma sorrateira.

As modificações ocorreram nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários, que transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação. Hickmann (2003) observa que as mudanças foram no sentido de viabilizar o processo de mundialização do capital financeiro, sob a batuta do FMI, facilitando o livre fluxo de recursos financeiros, para, com isso, permitir a realização de sucessivos superávits primários, de forma a cumprir o ajuste fiscal acertado com o organismo multilateral.

Na direção oposta aos princípios tributários da Carta Magna é que vem a mais recente proposta de reforma tributária, a PEC 233/2008, que é objeto da análise de Fleury. Essa proposta traz graves consequências ao financiamento das políticas sociais no Brasil, alterando de forma substancial a vinculação das fontes de financiamento exclusivas das políticas da seguridade social (Previdência, Saúde e Assistência Social), educação e trabalho. Nesse sentido, temos concordância com os 10 pontos defendidos por Sonia Fleury no posicionamento contrário à PEC 233/2008.

Além disso, acrescentaríamos que o Substitutivo³, que está pronto para ser submetido à votação no plenário da Câmara dos Deputados, conseguiu “piorar” ainda mais a proposta do Poder Executivo, atendendo aos interesses do grande capital no país, com modificações visando a aceleração da apropriação de créditos tributários e a previsão de instituição de um “código de defesa do contribuinte”.

A compensação fraudulenta de créditos tributários no país é um problema grave no sistema tributário brasileiro, pois o prazo atual já é exíguo. A Lei 10.833, de 2003, estabelece um curtíssimo prazo de cinco anos para a Receita Federal apreciar a compensação tributária declarada; findo tal prazo, sem a devida apreciação, todo o procedimento estaria tacitamente homologado. Assim, qualquer modificação no sentido de acelerar ainda mais a apropriação de créditos tributários poderá ser um incentivo à fraude fiscal. Os resultados da fiscalização da Receita Federal revelam que a compensação fraudulenta de créditos tributários é o principal motivo de autuação do Fisco.⁴

O Substitutivo assegura a obrigatoriedade de um “código de defesa do contribuinte”. Convém lembrar que este é um projeto em discussão há mais de uma década⁵ no Senado Federal, mas que não tem absolutamente nada de defesa dos contribuintes, mas sim de incentivo à sonegação fiscal, pois propicia aos sonegadores facilidades e benefícios que restringem a atuação do

³ Trata-se do relatório substitutivo feito pelo deputado e empresário Sandro Mabel (PR-GO), que foi aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada à análise da PEC 233/2008.

⁴ Em 2007, foram 521 mil contribuintes fiscalizados e R\$ 108 bilhões de créditos tributários lançados, incluídos os valores de tributos, multas e juros, o que representou um crescimento de 80% no quantitativo e de 42% no volume de autuações, quando comparados com o ano de 2006. As principais infrações detectadas nas pessoas jurídicas foram omissão de receitas, falta de retenção ou recolhimento de tributos, apuração e compensação indevida de tributos, sendo o setor financeiro o maior responsável pelo volume de evasão tributária em 2007. Dos R\$ 108 bilhões autuados, R\$ 25,3 bilhões resultaram de fiscalização em bancos, cooperativas de crédito, seguradoras e outras empresas do setor <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/01/29/materia.2008-01-29.4443966095/view>>.

⁵ A proposta original é o Projeto de Lei Complementar 646/1999 do ex-senador Jorge Bornhausen (DEM-SC).

fiscal-tributário. Além do que, confere ao mau contribuinte um tratamento que desestimula o contribuinte honesto, inviabilizando a ação fiscal em grandes conglomerados econômicos.

A PEC da reforma tributária limita seus objetivos à simplificação, à eliminação de tributos e ao fim da “guerra fiscal” entre os estados. Contudo, o debate sobre a reforma tributária deveria ser pautado pela retomada dos princípios de equidade, de progressividade e da capacidade contributiva no caminho da justiça fiscal e social, priorizando a redistribuição de renda. As tributações de renda e do patrimônio nunca ocuparam lugar de destaque na agenda nacional e nos projetos de “reforma tributária” após a Constituição de 1988.

A marca principal do sistema tributário brasileiro, que é a sua enorme regressividade, permanece indelével na reforma tributária. A PEC 233/2008 significa o sepultamento da diversidade das bases de financiamento da seguridade social inscrita no artigo 195 da CF. Caso seja aprovada, restará como base de financiamento da seguridade social, a contribuição sobre a folha de salários, a contribuição do trabalhador para a previdência social e a receita de concursos e prognósticos, sendo que a contribuição sobre folha de pagamento deverá ser reduzida ao longo dos próximos anos. Portanto, a idéia de orçamento de seguridade social diversificado em fontes de financiamentos retroagirá à situação anterior a da CF. Com isso, haverá perda da exclusividade de recursos para a seguridade social, que ficará fragilizada em seu financiamento, dependendo de uma partilha do IVA-F, do Imposto de Renda e do IPI. Na prática, significa o estabelecimento de um teto físico-financeiro para a receita da seguridade social, liquidando com a autonomia do seu orçamento.

Como resistência à proposta de reforma tributária foi articulado um amplo movimento com as entidades representativas da sociedade civil, organizações populares, movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores na defesa dos direitos sociais, denominado “Movimento em Defesa dos Direitos Sociais

ameaçados na Reforma Tributária”. Este movimento, por solicitação da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos do Ministério Público Federal, produziu uma Nota Técnica (abril/2009) destacando que o financiamento dos direitos sociais está sob ameaça na reforma tributária.⁶

Além disso, o documento elenca cinco critérios de justiça fiscal, relativos à seguridade social, a serem considerados na reforma tributária:

- i) Exclusividade das fontes e autonomia orçamentária, com destinação específica das despesas vinculadas a políticas sociais constitucionalizadas.
- ii) Atendimento, em cada período fiscal, ao princípio da demanda por direitos sociais já regulamentados; irrestrito, no caso dos direitos expressos individualmente, e compatível, no caso dos direitos expressos como demanda por bens coletivos.
- iii) Não existência de teto físico-financeiro aos orçamentos sociais, mas tão somente de princípios fiscais compatíveis com os princípios da política social.
- iv) Progressividade na tributação das fontes de recursos exclusivas destinadas à política social, especialmente à seguridade social.
- v) Instituição de um Fundo Nacional da Seguridade Social.

Um dos maiores desafios para o nosso sistema tributário é recuperar os preceitos constitucionais de justiça social e tributária. A atual Constituição brasileira estabelece alguns princípios de justiça tributária que devem ser observados pelo legislador. A solidariedade está subjacente a todos os princípios tributários:

⁶ Informações sobre o Movimento em Defesa dos Direitos Sociais ameaçados na Reforma Tributária e também sobre a Nota Técnica entregue ao Ministério Público Federal podem ser encontradas em <http://www.direitosociais.org.br/movimento.php>

a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade; e a tributação que deve ser preferencialmente direta, de caráter pessoal e progressiva.

Esses princípios também não são respeitados no que diz respeito ao financiamento da seguridade social. A identificação das bases econômicas das fontes de financiamento da seguridade social mostra que menos de 10% das receitas destinadas às políticas de previdência, assistência social e saúde têm origem na tributação da renda do capital (SALVADOR, 2008). Não há nenhuma fonte de custeio da seguridade social que tenha como base de incidência o patrimônio. A maior parte da arrecadação é feita por tributos que incidem sobre o consumo de bens e serviços ou sobre a contribuição direta dos próprios beneficiários das políticas, particularmente a da previdência social. As fontes de receitas que têm características de tributação direta são limitadas na sua progressividade, como é o caso da contribuição dos trabalhadores para a previdência social. Portanto, quem sustenta a seguridade social no Brasil são os trabalhadores e os mais pobres, impondo limites na capacidade redistributiva do Estado Social, revelando que são os próprios beneficiários que pagam o custo das políticas que integram a seguridade social.

Por fim, o financiamento e a equidade em saúde e nas políticas da seguridade social passam pela garantia de fontes de recursos exclusivas e que devem ser prioritariamente realizadas com tributos progressivos, observando os princípios constitucionais da capacidade contributiva e da isonomia. De forma que o financiamento tributário seja realizado com contribuição sobre os lucros e dividendos recebidos por sócios capitalistas das empresas, pela regulamentação imediata do imposto sobre grandes fortunas e a tributação sobre o patrimônio.

Referências

BEHRING, E. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BOSCHETTI, I. *Seguridade social e trabalho*. Brasília: Letras livres: Editora UnB, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 18 de dezembro de 1998. Modificou o sistema de Previdência Social, estabeleceu normas de transição. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 dez. 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 set. 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1990.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 233, de 2008. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PEC/2008/msg81-080228.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

DAIN, S. O financiamento público na perspectiva da política social. *Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp, v. 17, p. 113-140, 2001.

HICKMANN, C. Princípios para uma reforma tributária cidadã. In: MORHY, L (org.). *Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora da UnB, 2003, p. 10-122.

HICKMANN, C.; SALVADOR, E (orgs.). *10 anos de derrama: a distribuição da carga tributária no Brasil*. Brasília: Unafisco Sindical, 2006.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2007*. Brasília: IBGE, 2008.

JACCOUND, L. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. In: FAGNANI, E. HENRIQUE, W. LÚCIO, C. *Previdência social: como incluir os excluídos?* São Paulo: LTR, 2008, p. 563-579.

MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PIOLA, S. VIANNA, S. Rompendo com as amarras no financiamento das políticas públicas de saúde. In: VAZ, F. MUSSE, J. SANTOS, R. *20 anos de Constituição cidadã. Avaliação e desafio da seguridade social*. Brasília: Anfip, 2008, p. 233-240.

RIBEIRO, J. A.; SERVO, L.; PIOLA, S. *As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com Ações e Serviços Públicos de Saúde no Brasil*. Divulgação em saúde para debate, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, Rio de Janeiro, CEBES, p. 21-43, n. 37, jan. 2007.

SALVADOR, E. BOSCHETTI, I. A (des)regulamentação dos direitos previdenciários e a (des)estruturação do mercado de trabalho. In: FERREIRA, M. e DAL ROSSO, S. (orgs.). *A Regulação Social do Trabalho*. Brasília: Paralelo 15, 2003.

SALVADOR, E. *Fundo Público no Brasil: Financiamento e Destino dos Recursos da Seguridade Social (2000 a 2007)*. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

www.agenciabrasil.gov.br

www.direitosociais.org.br