

Reflexões Preliminares sobre o impacto da Reforma Tributária no financiamento da Seguridade Social e especificamente da Saúde (versão 2)

XXIV Congresso do Conasems – 8 a 11 de abril de 2008

Audiência Pública da Comissão de Seguridade Social e Família – 17 de abril de 2008

Reunião do Conselho Nacional de Saúde – 17 de abril de 2008

Elaborado pela Área de Economia da Saúde e Desenvolvimento – AESD/MS

Prof.º Elias Antônio Jorge
Ana Cleusa Serra Mesquita
Jomar Miranda

Brasília, abril de 2008.

A retomada dos debates em torno da reforma tributária coloca a necessidade de discutir os impactos da proposta sobre o financiamento da saúde. Isto porque as contribuições sociais estão no centro do projeto em tramitação no Congresso Nacional. Visando ao aprimoramento do sistema tributário, com a correção de distorções que comprometem o crescimento econômico, tais como: complexidade, cumulatividade, excessiva oneração de exportações e investimentos, o cerne da proposta contempla a simplificação da estrutura tributária com extinção de contribuições sociais e criação de um imposto sobre valor agregado (IVA). Contudo, vale lembrar que essas contribuições constituem a matriz original de custeio da Seguridade Social. Portanto, é fundamental acompanhar o processo de reformulação do sistema tributário, atentando para as consequências para o custeio da política social, particularmente, para o SUS.

O papel das contribuições no arranjo atual de custeio da Seguridade Social

As contribuições sociais foram instituídas e/ou ampliadas para viabilizar a extensão de direitos promovida pela Constituição Federal de 1988. A nova Carta acolheu o conceito de Seguridade, numa clara ruptura com a lógica de seguro social que historicamente regia as iniciativas de proteção no país. Foi esse rompimento que possibilitou instituir o direito universal à saúde bem como estender e regulamentar direitos assistenciais, trabalhistas e previdenciários. Com essa transformação, a saúde, a assistência social e a previdência passaram a constituir direitos da cidadania assegurados no âmbito da Seguridade Social¹.

Apesar da garantia legal de recursos para custear a Seguridade Social, boa parte da arrecadação realizada em nome da área social é direcionada para outros gastos. O pagamento de despesas estranhas ao conceito de Seguridade traduz o avanço sobre os recursos do Orçamento da Seguridade Social (OSS), ofensiva que se agravou a partir de 1994, quando emendas constitucionais “institucionalizam” o descumprimento do OSS, garantindo a União uso livre de parte das receitas da Seguridade Social.

¹ Ao conceito de Seguridade introduzido pelo legislador subjaz a noção de articulação e integração das políticas sociais das três áreas (Previdência, Saúde e Assistência Social). Entretanto, na prática, esse conceito foi desmontado, observando-se em seu lugar a divisão orçamentária e administrativa dessas áreas. Uma das principais faces dessa divisão é a disputa entre elas pelos recursos da Seguridade Social, no contexto de restrições ao financiamento das políticas sociais universais que marca os anos 1990.

A desvinculação de recursos surge inicialmente com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994, o qual liberava 20% de recursos vinculados constitucionalmente à área social para livre disposição pela área econômica do governo. Em 1997, o FSE se renova sob a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Em 2000, uma nova denominação: Desvinculação das Receitas da União (DRU). Apesar das variantes expressões, na essência, trata-se do mesmo: mecanismos que possibilitam o desvio de recursos do seu destino original, constitucionalmente determinado. Assim, o governo foi promovendo a desvinculação de receitas que legalmente estão atreladas ao financiamento da saúde, previdência e assistência social, comprometendo o custeio dessas áreas.

A tabela 1 apresenta a repartição dos recursos das contribuições sociais entre DRU e as áreas que compõe a Seguridade nos anos de 2005 e 2006. De acordo com a tabela, verifica-se que o principal destino da Cofins, após a incidência da DRU, é a Previdência Social, enquanto a CSLL destina-se principalmente para a Saúde.

Tabela 1 – Utilização das contribuições sociais entre 2005-2006

R\$ milhões - valores correntes									
Ano	Fonte	Arrecadação realizada	Despesas realizadas				Utilizadas em outros órgãos	Retido ou desviado via DRU	
			MDS	MPS	MS	Total			
2005	CSLL	25.048,5	140,1	1.461,1	15.952,1	17.553,3	-	7.495,2	29,9%
	Cofins	86.855,4	9.768,0	29.827,0	7.708,7	47.303,7	20676,7	39.551,7	45,5%
	Contrib. Previd.	108.434,0	-	107.701,7	-	107.701,7	-	732,3	0,7%
	CPMF	22.895,7	-	5.928,9	11.724,3	17.653,2	-	5.242,5	22,9%
	FCEP	6.105,5	4.841,8	-	104,0	4.945,8	-	1.159,7	19,0%
	Total	249.339,1	14.749,8	144.918,8	35.489,1	195.157,7	20676,7	54.181,4	21,7%
2006	CSLL	26.547,2	1.537,5	962,4	17.786,4	20.286,3	768,2	6.260,9	23,6%
	Cofins	90.105,1	12.187,0	31.543,1	5.990,9	49.721,0	23403,5	40.384,0	44,8%
	Contrib. Previd.	123.520,2	-	123.431,4	-	123.431,4	-	88,8	0,1%
	CPMF	25.212,0	-	6.756,1	13.554,2	20.310,3	-	4.901,8	19,4%
	FCEP	6.723,2	6.370,4	-	-	6.370,4	-	352,8	5,2%
	Total	272.107,8	20.095,0	162.693,0	37.331,5	220.119,5	24171,7	51.988,4	19,1%

Fonte: Anfip (2007).

Notas: (1) Os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) integram a CPMF na razão de 8/38.

(2) Não incide DRU sobre os recursos do FCEP e das contribuições previdenciárias.

No que se refere ao arranjo de financiamento da Saúde, especificamente, percebe-se que a participação das contribuições sociais sempre foi bastante expressiva, superando 70%, como mostra a tabela 2. No entanto, não é possível eleger a contribuição mais importante no custeio do Ministério da Saúde. Desde 1997, elas se alternam em relevância na

composição do orçamento da Saúde, caracterizando uma “dança das fontes”, a qual pode estar associada ao interesse em desestimular possíveis vinculações para a área, como sugere a observação de Reis, Ribeiro e Piola (2001). Porém, nos dois últimos anos, a CSLL se destacou como fonte mais relevante no custeio da área.

Tabela 2 - Fontes de financiamento do Ministério da Saúde, 1997-2005, em %

	em %								
Fontes de Financiamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Recursos Ordinários	1,0	10,8	14,7	5,2	14,3	10,3	13,1	7,1	4,8
Títulos Resp. Tesouro Nacional	2,8	0,5	0,8	0,7	0,9	1,3	0,5	0,0	0,0
Operações Crédito Internas – Moedas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Operações Crédito Externas – Moedas	0,5	1,1	1,4	2,6	2,1	1,8	1,1	0,7	0,7
Recursos Diretamente Arrecadados	2,4	2,6	3,5	3,2	3,1	2,6	2,3	2,2	2,3
Contribuições Sociais	73,1	71,1	62,5	81,5	74,1	78,7	80,9	87,2	88,2
CSLL	19,3	8,0	13,3	12,3	7,1	23,5	27,4	32,7	39,7
COFINS	25,9	26	26,6	37,7	39,5	19,2	21,1	25,1	19,2
CPMF	27,8	37,1	22,6	31,5	27,6	36	32,4	29,4	29,3
Fundo de Estabilização Fiscal	19,5	13,3	14,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FCEP	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	1,7	0,0	0,9	0,3
Demais Fontes	0,7	0,7	3,0	6,8	1,2	3,5	2,2	1,9	3,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ipea/Disoc (Boletim de Política Social nº 13, 2007).

Além da instabilidade na participação das diversas contribuições sociais, outro ponto que merece destaque é a reincorporação eventual de recursos antes desvinculados por força do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Vale registrar que a partir de 2001, não é mais possível identificar esse retorno eventual de recursos antes desvinculados, isto porque a transformação do FEF em DRU tornou a análise da execução orçamentária menos transparente, como mostram Ribeiro, Piola e Servo (2007). Os recursos desvinculados deixaram de ser executados como uma fonte própria e foram integrados à fonte “recursos ordinários”. Assim, a partir de 2000, não é possível separar a parcela do gasto financiada com recursos desvinculados da que foi financiada por recursos do Tesouro, pois ambas as fontes integram a categoria “recursos ordinários” (RIBEIRO, PIOLA e SERVO, 2007).

Apesar da menor transparência na avaliação da execução orçamentária, é possível perceber uma sensível redução na participação dos recursos fiscais no financiamento da saúde a partir de 2001. Diante dos esclarecimentos acima, essa redução pode ser interpretada como

um menor aporte de recursos fiscais do Tesouro, um menor retorno dos recursos desvinculados ou ambos.

Portanto, apesar de constitucionalmente estar definido um modelo de custeio da Seguridade Social, no qual se insere a previsão de fontes de recursos para financiamento da Saúde, o custeio da área sempre enfrentou percalços. Por isso, no cenário político atual, a proposta de reforma tributária deve ser analisada com cautela naquilo que pode representar para o financiamento do SUS, tarefa que se segue na próxima seção.

A Proposta de Reforma Tributária e seu significado para o financiamento da Saúde

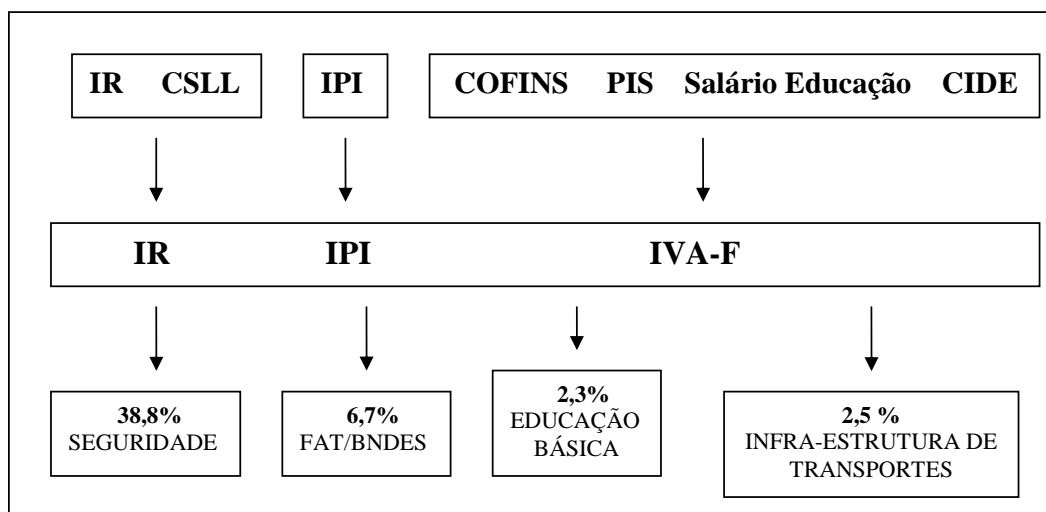
Visando a simplificação da atual estrutura tributária bem como a redução do “efeito cascata”, o projeto de reforma propõe a extinção de cinco tributos e a criação de um novo imposto: imposto sobre valor adicionado (IVA-F), sem alterações na arrecadação, como explicita a “Cartilha da Reforma Tributária” disponível no site do Ministério da Fazenda.

Na mira da proposta estão a Cofins, a Contribuição para o PIS, a CIDE Combustíveis e a Contribuição sobre folha para o Salário Educação, cuja receita seria coberta pela arrecadação gerada pelo IVA-F. Prevê-se também a extinção da CSLL, que seria substituída por uma nova alíquota do imposto de renda das pessoas jurídicas².

Para melhor compreender as mudanças que estão envolvidas na atual proposta, o quadro 1 sintetiza as principais alterações descritas acima.

² Adicionalmente, a proposta prevê também a simplificação do ICMS através da unificação das 27 legislações atualmente existentes em apenas uma. As alíquotas do novo ICMS serão nacionalmente uniformes. Certamente, as mudanças propostas no ICMS têm implicações não desprezíveis sob a capacidade de gasto estadual e municipal em saúde. No entanto, esta primeira avaliação da proposta de Reforma preocupa-se primordialmente em avaliar os impactos sobre a capacidade de gastos em saúde da União.

Quadro 1 – Síntese das principais alterações propostas na Reforma Tributária



Fonte: Ministério da Fazenda.

Considerando que a extinção de algumas fontes pode comprometer o custeio de áreas e programas específicos, que contam com essas fontes no arranjo do seu financiamento, a proposta tenta estabelecer ajustes nos mecanismos de vinculação e partilha. A definição desses ajustes observou a participação atual das fontes que serão extintas, buscando-se preservar a atual destinação de recursos aos entes subnacionais e às diversas áreas de atuação estatal.

Assim, para a Seguridade Social, ficou estabelecida uma vinculação de 38,8% do bolo tributário gerado por IVA-F, IPI e IR. Esse percentual foi definido da seguinte forma: tomando-se a arrecadação de 2006 como base, a soma de receitas da CSLL e COFINS (destinadas à Seguridade) sobre o total de receitas geradas pelas fontes que estão envolvidas na reformulação proposta (CSLL, COFINS, Salário Educação, PIS e CIDE), como se percebe pela tabela 3. Então, no ano de 2006, COFINS e CSLL arrecadaram, juntas, R\$ 119,5 bilhões. Isto representa 38,8% do total de receitas recolhidas pelas fontes que estão na mira da reformulação prevista (R\$ 308 bilhões). Assim, definiu-se que será de 38,8% a participação da Seguridade Social no bolo gerado pelo IVA-F (que substituirá 4 fontes), IPI e IR (cuja alíquota do IRPJ incorporará a CSLL).

Tabela 3– Situação considerada para a definição das novas vinculações orçamentárias no novo modelo tributário (Ano Base: 2006)

		(R\$ bilhões)		
Arrecadação		Destinações	Sem DRU	Com DRU
IR	125,8	Seguridade Social (Cofins e CSLL)	119,5	95,6
CSLL	28,0	FAT/BNDES (PIS)	20,6	16,5
Cofins	91,5	Infra-Estrut. de transportes (CIDE)	7,8	6,3
PIS	20,6	Educação Básica (Salário-Educação)	6,9	6,9
CIDE	7,8	FPE (21,5% IR + IPI)	32,9	32,9
Salário-Educação	6,9	FPM (23,5% IR + IPI)	36	36
IPI	27,4	Fundos Constitucionais (3% IR + IPI)	4,6	4,6
Total	308	FPEX (10% IPI)	2,7	2,7

Fonte: Ministério da Fazenda. Cartilha da Reforma Tributária 2008.

A primeira vista, a forma de definição do percentual de vinculação dos recursos para Seguridade parece coerente, mas é interessante observar que a metodologia empregada toma o ano de 2006 como referência, mas descarta os recursos da CPMF que naquele ano estavam presentes no arranjo de financiamento da Seguridade Social, custeando parcela expressiva das despesas da área. Ou seja, ao que tudo indica, houve uma aceitação tácita da revogação da CPMF e o mais preocupante: sem indicar alternativas de reposição dos recursos antes aportados por essa fonte.

Diante da limitação exposta acima, resta verificar se esse novo arranjo proposto na reforma assegurará os recursos necessários ao custeio das três áreas da Seguridade. A tabela 4 traduz este esforço. Tomando a arrecadação de 2007 como base, a tabela apresenta as receitas previstas para a Seguridade de acordo com o novo modelo (38,8% do bolo tributário gerado pelo IR, IPI, IVA-F; as contribuições sobre folha de salários destinada à Previdência e a receita de contribuições sobre concursos de prognósticos). Esta simulação parte do pressuposto de que a arrecadação permanecerá neutra, como está explícito no documento elaborado pelo Ministério da Fazenda destinado ao esclarecimento da atual proposta de reforma tributária³.

³ A esse respeito seria interessante avaliar a alíquota necessária do IVA-F e do novo IRPJ para garantir a neutralidade da arrecadação, como se supõe no documento elaborado pelo Ministério da Fazenda. No entanto, esse trabalho requer uma investigação mais detalhada que considere base de cálculo, isenções etc. Dada a maior complexidade dessa tarefa, ela será realizada em outra oportunidade.

Tabela 4 - Simulação do impacto do novo modelo tributário sobre o financiamento da Seguridade (ano base: 2007)

	R\$ milhões
RECEITAS	
Receita Tributária	
IMPOSTO SOBRE A RENDA (TOTAL)	160.137
RENDA - PESSOA FÍSICA	13.655
RENDA - PESSOA JURÍDICA	69.856
RENDA - RETIDO NA FONTE	76.626
IPI	33.794
Receita de Contribuições	
COFINS	102.463
PIS/PASEP	26.709
CSLL	34.411
CIDE	7.938
SALÁRIO EDUCAÇÃO	7.089
Subtotal	372.541
Destinação p/ Seguridade (38,8%) - Sem DRU	144.546
Destinação p/ Seguridade (38,8%) - Com DRU	115.637
Receitas da Previdência	147.985
Contribuição s/ Rec. de Concursos de Prognósticos	1.890
Total disponível - Sem DRU	294.421
Total disponível - Com DRU	265.512
GASTOS DA SEGURIDADE SOCIAL	
SAÚDE	44.930
PREVIDÊNCIA	233.880
ASSISTÊNCIA SOCIAL	24.709
RESULTADO (DESFINANCIAMENTO DA SEGURIDADE)	
Receita total disponível (Sem DRU) - Gastos	-9.098
Receita total disponível (Com DRU) - Gastos	-38.007

Fonte: Ministério da Fazenda/ Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

A simulação mostra que os recursos definidos a partir desse novo arranjo não cobririam os gastos realizados pela Seguridade Social em 2007. Ou seja, como demonstrado na tabela 4, a nova matriz não garante recursos no montante requerido para a manutenção das atuais atividades e programas da Seguridade Social, representando um desfalque de cerca de R\$ 9

bilhões. Considerando ainda a incidência da DRU sobre tal vinculação, o desfinanciamento é ainda mais grave alcançando aproximadamente R\$ 38 bilhões.

Essa lacuna é resultado da ausência dos recursos da CPMF na definição do novo modelo. De fato, é esta contribuição que faz a diferença na comparação entre receitas esperadas e gastos da Seguridade, afinal foi a CPMF que financiou boa parte dos gastos da Saúde, Previdência e Assistência Social até 2007. É por isso que, na simulação apresentada, há uma acentuada diferença entre recursos e necessidades, pois a definição do percentual de 38,8% para a Seguridade não levou em conta a presença da referida contribuição no custeio da Saúde, Previdência e Assistência até o ano passado.

Aparentemente, existe uma aceitação tácita da revogação da CPMF. A fixação do patamar de 38,8% deveria levar em conta o montante gerado a partir da arrecadação da CPMF, afinal essa fonte compunha o arranjo de financiamento da Seguridade. Fazendo essa inclusão na metodologia desenvolvida pela Fazenda, constata-se que em vez de 38,8%, o percentual da Seguridade deveria ser de 44,6% (ver tabela 5). Isto representa a participação do total gerado pela CPMF, Cofins, CSLL (R\$ 151,8 bilhões) no total da arrecadação produzida pelas fontes em atual discussão na proposta reformista (R\$ 340,3 bilhões).

Tabela 5 – Redefinição da metodologia apresentada pela Fazenda com a inclusão da CPMF (Ano Base: 2006)

Arrecadação		Destinações	(R\$ bilhões)	
			Sem DRU	Com DRU
IR	125,8	Seguridade Social (Cofins, CSLL e CPMF)	151,8	121,4
CSLL	28,0	FAT/BNDES (PIS)	20,6	16,5
Cofins	91,5	Infra-Estrut. de transportes (CIDE)	7,8	6,3
CPMF	32,3	Educação Básica (Salário-Educação)	6,9	6,9
PIS	20,6	FPE (21,5% IR + IPI)	32,9	32,9
CIDE	7,8	FPM (23,5% IR + IPI)	36	36
Salário-Educação	6,9	Fundos Constitucionais (3% IR + IPI)	4,6	4,6
IPI	27,4	FPEX (10% IPI)	2,7	2,7
Total	340,3	Total	263,3	227,3

Fonte: Ministério da Fazenda (Cartilha da Reforma Tributária 2008) e STN. Elaboração Própria.

Ademais, vale destacar que a fixação do percentual da Seguridade em 38,8% sem a garantia do montante arrecadado pelo IVA-F não assegura que as necessidades de custeio da Seguridade Social serão contempladas. Também não se pode olvidar que o artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) previa 30% do OSS para o setor

Saúde, o que representa, em 2008, um montante superior a R\$ 100 bilhões somente da União. Todavia, os 30% do OSS, embora constante no ADCT e várias Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) jamais foi cumprido.

É digno de nota que a simulação apresentada na tabela 4 não leva em conta o incremento de receita esperado pela recente elevação da alíquota da CSLL, medida adotada pela área econômica do governo para recuperar parte da receita perdida pela extinção da CPMF. Apesar do governo ter anunciado o aumento da alíquota da CSLL e também do IOF para amenizar a perda de recursos, estima-se que isto apenas garanta um incremento de R\$ 10 bilhões na arrecadação, aproximadamente $\frac{1}{4}$ da receita gerada com a CPMF. Ademais, nem se deve considerar a totalidade desses recursos na simulação realizada já que parte deles será proveniente do aumento do IOF, tributo que não integrará a nova matriz de custeio da Seguridade, de acordo com a proposta apresentada.

Mesmo assim, numa perspectiva bastante otimista, incluindo-se esses 10 bilhões no lado das receitas na simulação realizada, percebe-se que o mesmo poderia ser suficiente para a cobertura do déficit de recursos **apenas** se não houvesse a DRU (déficit de 9,1 bilhões – 10 bilhões de incremento da CSLL e do IOF = 0,9 bilhões). Portanto, para que o novo modelo não comprometa o custeio das três áreas, seria necessária a revisão do percentual de vinculação (38,8%) ou do bolo de receitas sobre o qual ele irá incidir, acrescentando-se recursos de outras fontes, ou ainda alterando a DRU.

Essa perspectiva de insuficiência de recursos para custear o conjunto da Seguridade Social, lança forte incerteza sobre o futuro do financiamento da Saúde. Ademais, o contexto de recursos insuficientes pode contribuir para o acirramento das disputas entre Saúde, Previdência e Assistência Social, uma vez que a atual proposta mantém indefinida a forma de distribuição entre as diversas áreas, assim como a matriz original definida na CF de 1988.

Conclusão

De acordo com a avaliação preliminar aqui realizada, a nova proposta de reforma tributária apresentada pelo Executivo e em tramitação no Congresso Nacional representa uma ameaça

ao custeio adequado da Seguridade Social e da Saúde, particularmente. A nova redação proposta para o art. 195 da Constituição implicará um arranjo de financiamento que não garante um volume de recursos necessário à preservação do gasto atualmente realizado pela Saúde, Previdência e Assistência Social, especialmente por não contemplar a perda de receitas oriundas da extinção da CPMF. Ademais, a permanência da DRU tornará ainda mais insuficiente a destinação de recursos prevista para a Seguridade Social com base no projeto apresentado.

Referências:

RIBEIRO, J.A; PIOLA, S.F. e SERVO, L. M. Financiamento e gasto das políticas sociais: o caso do Ministério da Saúde, 1995 a 2005. **Bahia Análise e Dados**. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), v.16, n.2, 2007.

REIS, C.O.O.; RIBEIRO, J.A.C.; PIOLA, S.F. **Financiamento das políticas sociais nos anos 1990**: o caso do Ministério da Saúde. Brasília: Ipea, TD nº 802, 2001.