

Interface entre seguridade social e fiscalidade no Brasil: algumas reflexões

JOSÉ ROBERTO R. AFONSO e GABRIEL JUNQUEIRA

SEMINÁRIO SEGURIDADE SOCIAL E CIDADANIA: DESAFIOS PARA UMA SOCIEDADE INCLUSIVA

Mesa: Constrangimentos do modelo econômico a seguridade social

CEBES – Centro Brasileiro de Estudos da Saúde

Rio de Janeiro, 4 de setembro de 2008

Introdução

- Defensores das políticas sociais reclamam dos constrangimentos que o modelo econômico impõe.
- Já os defensores da política econômica criticam as distorções do modelo social que atrapalhariam suas ações fiscais.
 - É muito fácil para um lado criticar o outro e ter em conta apenas as suas preocupações e os seus objetivos.
 - É um desafio conciliar as duas vertentes, minimamente.
- Há uma boa oportunidade, econômica e social, para tentar tal conciliação na apreciação da reforma tributária.
 - Artigo pretende contribuir ao debate ao examinar alguns aspectos da interface entre seguridade social e instituições e práticas fiscais.

Sumário

A relação entre seguridade social e finanças públicas no Brasil nesta virada do século tem sido marcada pelo enfrentamento de uma série de desafios, com muitas mudanças institucionais.

A expansão dos gastos com a seguridade desencadeada após a Constituição de 1988 foi financiada pela multiplicação e majoração das contribuições sociais. Como estas são regressivas e nocivas à competitividade dos produtores domésticos, é preciso avaliar até que ponto o financiamento de tais gastos não acaba atuando contra seus próprios objetivos gerais, ao impactar a distribuição de tributos e renda e o crescimento econômico.

É defendida a necessidade de um melhor equilíbrio, ou mesmo conciliação entre objetivos e instrumentos, das políticas macroeconômicas e das políticas sociais no Brasil.

Muito poderia contribuir para tanto a retomada de uma agenda mais ampla e ousada de reformas institucionais.

Sumário

- CONTEXTO MACRO E FISCAL
- SEGURIDADE SOCIAL
 - Brevíssimo Histórico
 - Padrão de Gasto
 - Padrão de Financiamento
- REFORMA TRIBUTÁRIA
 - Propostas em Exame no Congresso
 - Por Uma Nova e Maior Visão da Reforma
- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contexto Macro e Fiscal

- Os anos 80 (a “década perdida”):
 - crises da dívida – externa e pública
 - esgotamento de um padrão de crescimento econômico
 - alta instabilidade econômica – hiperinflação
 - regime autoritário e centralização dos recursos
- Assembléia Constituinte Nacional (1987-88):
 - preocupações com democracia e universalização dos direitos sociais implicavam em pressão sobre gasto público
 - não se notou atenção similar às formas de financiamento
- Anos 90:
 - dois planos de estabilização da economia - Collor e Real
 - Plano Real baseado na âncora cambial
 - fixação da taxa de câmbio subordinava as políticas monetária e fiscal
 - governo federal procurou reverter a perda de recursos livres: desvinculação das receitas e aumento da carga tributária

Contexto Macro e Fiscal

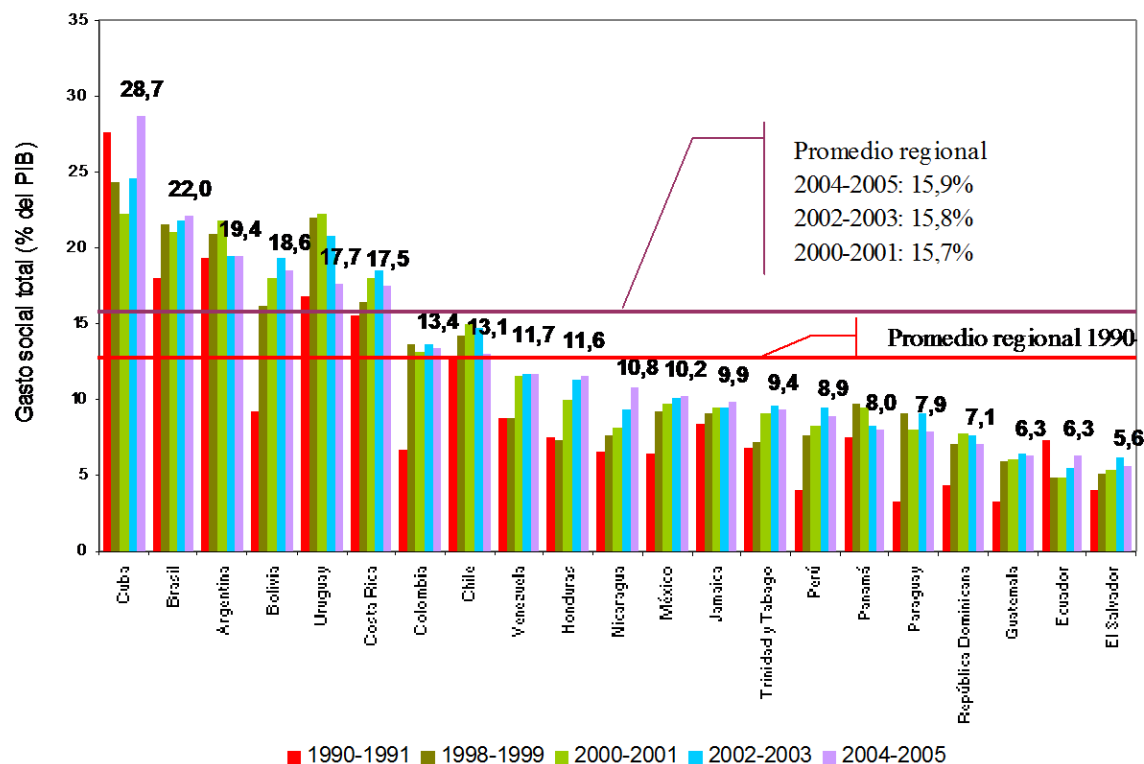
- Se o tamanho do gasto público entrou na agenda nacional de debates, o que é um avanço em si, por outro lado, as proposições de equacionamento pouco mudaram:
 - aumento da desvinculação de receita orçamentária;
 - déficit nominal zero;
 - teto e redução de gasto corrente;
 - reforma previdenciária
- Agenda fiscal dominada por visão de curto prazo
 - ajuste fiscal passou de meio a fim da política econômica
 - a qualidade do ajuste adotado:
 - aumento da arrecadação pela majoração das contribuições sociais
 - cortes mais significativos nos investimentos públicos
- Avanços importantes nas instituições, políticas e práticas fiscais mas continuam desafios mas....
 - agenda de reformas incompleta, abandonada ou sem prioridades

Seguridade Social - histórico

- Gasto público na área social no Brasil só é inferior ao realizado em Cuba e supera em 6 pontos do produto à média da América Latina
- Patamar de gasto reflete e decorre, em grande parte, da Constituição de 1988
 - redemocratização e crises da década de 1980 tiveram forte influência
 - inflação corroía os valores de benefícios e dotações orçamentárias
 - privilegiada universalização do acesso e preservação do valor real dos benefícios
- Imediato pós-Constituinte foi marcado por uma sucessão de crises econômicas
 - apesar disso, a área social iniciou a sua estruturação e regulamentação

Seguridade Social - histórico

Evolução do Gasto Público Social Latino - 1990x2005



Fonte: CEPAL (2007). Compilados por Mussi e Afonso (2008)

Seguridade Social - histórico

- O gasto público com proteção social normalmente é financiado pela cobrança de contribuições sobre a folha salarial
- Padrão peculiar de gasto e financiamento da seguridade social
- Constituição de 1988 resultou em fortes pressões pela elevação dos gastos
- Na prática, medidas e vinculações nunca foram cumpridas integralmente, tendo em vista a crise do padrão de financiamento do Estado
- Custeio do regime geral de previdência e as contribuições sociais:
 - primeiro, tentou-se impedir a utilização das contribuições para a seguridade social como fonte de custeio da previdência dos servidores federais
 - depois, optaram por criar uma vinculação das contribuições sobre a folha salarial exclusivamente para a previdência

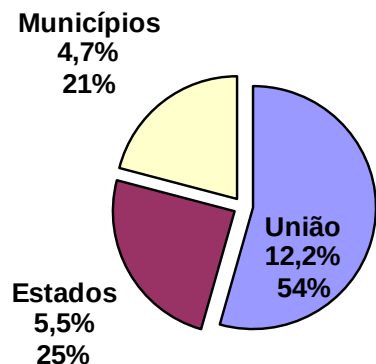
Seguridade Social - histórico

- Autoridades fazendárias reagiram:
 - mecanismo de desvinculação da receita da União
- Defensores da saúde reagiram:
 - primeiro, resgatando o imposto sobre cheque
 - depois, estabelecendo uma vinculação móvel de impostos
- Garantia de alocação de recursos nestas áreas não guardam relação com o modelo concebido pela Constituição de 1988
 - na prática, a proposta de organização conjunta do OSS não se materializou
 - pós-Constituinte foi marcado pela disputa de recursos para cada segmento
 - o caso da assistência social

Seguridade Social - gasto

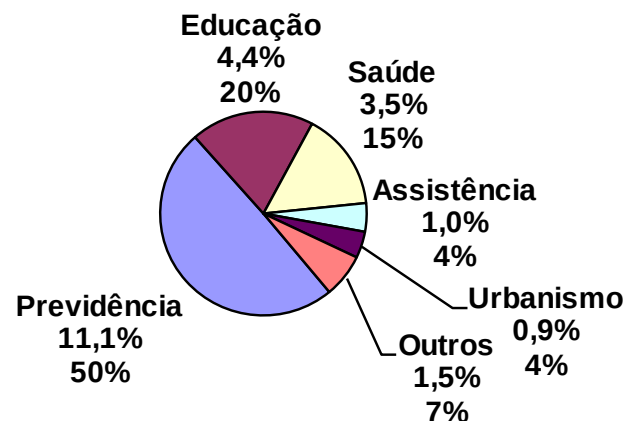
Composição do Gasto Público Social – 2005: em % do PIB

Gasto com Ordem Social (conceito amplo)
em % do PIB (total = 22,36%)



■ União ■ Estados ■ Municípios

Gasto com Ordem Social (conceito amplo)
em % do PIB (total = 22,36%)



■ Previdência ■ Educação ■ Saúde
■ Assistência ■ Urbanismo ■ Outros

Seguridade Social - gasto

- Gastos previdenciários explicam grande parte do aumento da despesa: entre 1991 e 2008 (previsto) foi duplicado o gasto social do governo federal em proporção do PIB (de 6,4% para 12,8%)
 - quase 60% explicados apenas pelos benefícios do regime geral (3,8% do PIB)
 - 80% se computados os benefícios (1,3% do PIB)
 - orçamento de custeio da saúde, em 2008, terá montantes iguais aos de 1994
- Diretamente, não foram as vinculações de impostos para ensino e para saúde que motivaram a expansão do orçamento federal
- CEPAL (2007) apurou um comportamento pró-cíclico do gasto social na AL

Seguridade Social - gasto

- Evolução liderada pelos benefícios determina recentralização do gasto
 - profunda diferenciação na divisão federativa do gasto social: benefícios são centralizados enquanto os programas universais são descentralizados
 - focalização não deve ser vista como uma alternativa, mas como um complemento, um instrumento da universalização (Ocampo, 2008)
 - quando não definida uma clara divisão de recursos e responsabilidades, política social tende a se definir de acordo com o jogo de forças políticas

Seguridade Social - gasto

Evolução dos Principais Componentes do Gasto Social realizado pelo Governo Federal: 2000/2011 (em % do PIB)

	2000	2006	2007	2008	2011	2000/07
Vinculações Universais (A)	2,23	2,63	2,51	2,50	2,50	0,27
Educação	0,51	0,74	0,76	0,76	0,76	0,25
Saúde	1,73	1,90	1,75	1,74	1,74	0,02
Benefícios Sociais (B)	6,21	8,54	8,78	8,88	9,74	2,57
Benefícios Previdenciários	5,58	7,10	7,23	7,24	7,80	1,65
Seguro-Desemprego e Abono Sal.	0,39	0,62	0,68	0,70	0,87	0,29
Benefícios Assist. (BPC+RMV)	0,22	0,49	0,53	0,56	0,69	0,31
Bolsas (escola até família)	0,01	0,33	0,34	0,38	0,38	0,33
= Soma (C = A+B)	8,44	11,18	11,29	11,38	12,24	2,84
<i>Carga Tributária Federal (D)</i>	<i>20,77</i>	<i>24,26</i>	<i>24,93</i>	<i>25,48</i>	<i>25,83</i>	<i>4,16</i>
Soma Gastos/Carga (C/D)	41%	46%	45%	45%	47%	68%

STN, Relatório Exec.Orçamentária/LRF, dezembro cada ano - Vinculações Ensino/Saúde; Min. Humberto Costa (Saúde, 2000)

Amir Khair - benefícios previdenciários até 2006

MDAS - até 2003, outros benefícios; a partir de 2004, bolsa família

MP/Propostas Orçamentária 2008 e Plano Plurianual 2008/2011 - projeções a partir de 2007; suposto que vinculações em 2009/11 mantenham peso no PIB d

Seguridade Social - gasto

Gasto Público com Funções de Governo da Área Social: execução direta por nível de governo (2005)

Função SubFunção	% do PIB				% do Governo Geral				% da Despesa	
	União	Estados	Muni- cípios	Global	União	Estados	Muni- cípios	Global	com Serv Dívida	Líquida Encargos
ORDEM SOCIAL	12,53%	5,46%	4,93%	22,92%	54,7%	23,8%	21,5%	100,0%	52,9%	69,8%
PREVIDÊNCIA + TRABALHO	10,38%	1,38%	0,41%	12,17%	85,3%	11,4%	3,3%	100,0%	28,1%	37,0%
DEMAIS	2,16%	4,07%	4,53%	10,75%	20,1%	37,9%	42,1%	100,0%	24,8%	32,7%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	0,74%	0,11%	0,21%	1,05%	70,4%	10,0%	19,6%	100,0%	2,4%	3,2%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	9,73%	1,35%	0,39%	11,47%	84,9%	11,8%	3,4%	100,0%	26,5%	34,9%
SAÚDE	0,67%	1,33%	1,55%	3,55%	18,9%	37,3%	43,7%	100,0%	8,2%	10,8%
TRABALHO	0,65%	0,04%	0,02%	0,70%	92,1%	5,0%	2,9%	100,0%	1,6%	2,1%
EDUCAÇÃO	0,63%	2,18%	1,73%	4,54%	13,8%	48,0%	38,1%	100,0%	10,5%	13,8%
CULTURA	0,02%	0,06%	0,07%	0,15%	15,3%	39,0%	45,7%	100,0%	0,3%	0,5%
DIREITOS DA CIDADANIA	0,03%	0,12%	0,00%	0,15%	16,9%	80,6%	2,5%	100,0%	0,4%	0,5%
URBANISMO	0,05%	0,07%	0,74%	0,86%	5,4%	8,7%	85,9%	100,0%	2,0%	2,6%
HABITAÇÃO	0,02%	0,07%	0,05%	0,14%	16,1%	49,7%	34,3%	100,0%	0,3%	0,4%
SANEAMENTO	0,00%	0,13%	0,17%	0,31%	0,4%	43,7%	55,9%	100,0%	0,7%	0,9%
TOTAL	50,70%	11,58%	6,96%	69,24%	73,2%	16,7%	10,0%	100,0%		
LÍQUIDO ENCARGOS ESPECIAIS	16,23%	10,00%	6,62%	32,85%	49,4%	30,4%	20,2%	100,0%		100,0%

Elaborado por Afonso (2007)

Baseado na consolidação nacional dos balanços das administrações públicas divulgados pela STN/MINIFAZ.

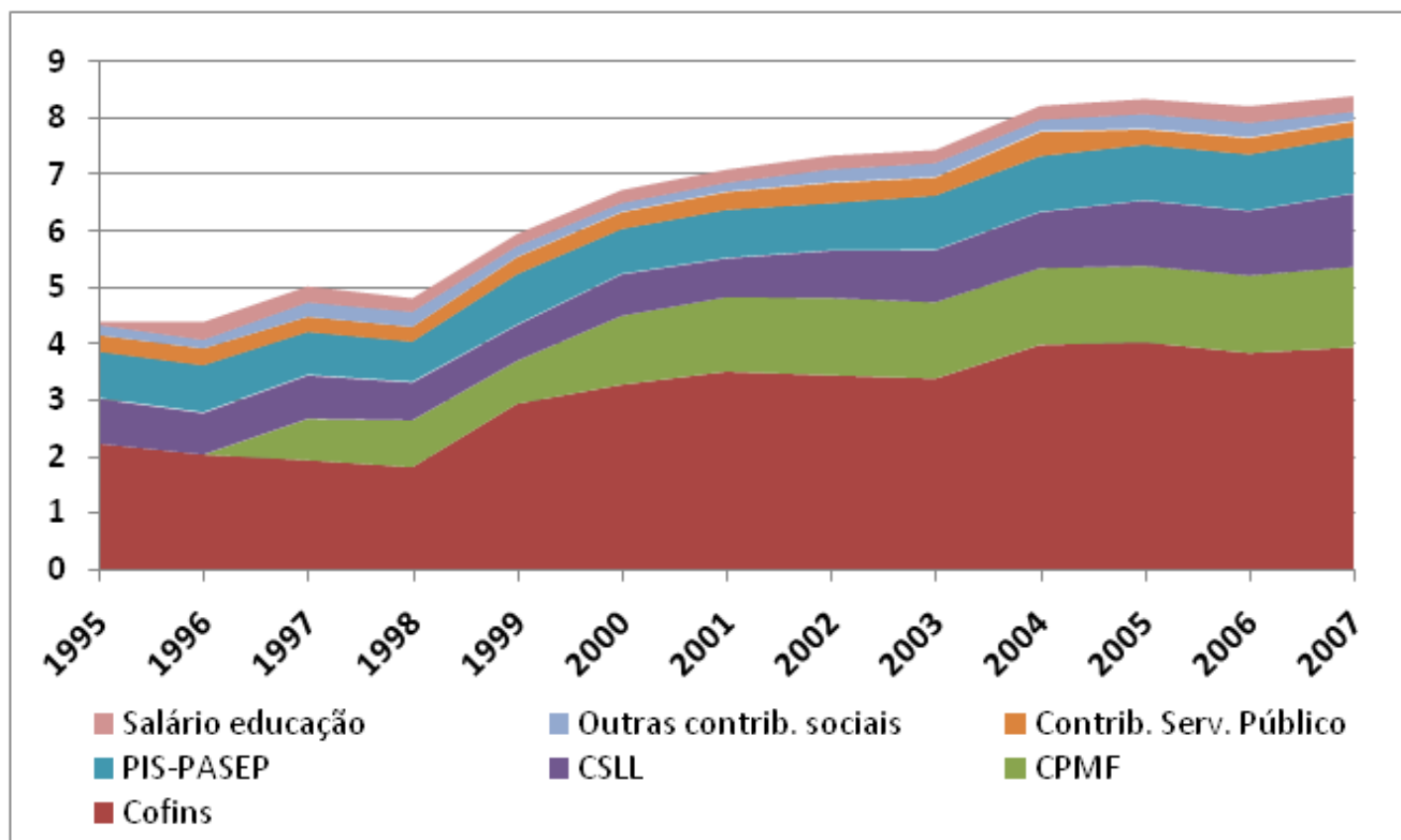
Execução direta apurada pela exclusão do total da despesa daquelas realizadas com transferências intergovernamentais.

Seguridade Social - financiamento

- Estrutura de financiamento com alta capacidade arrecadadora de tributos, mas complexa e danosa ao equilíbrio econômico e social
- Política social passou a contar com fontes exclusivas, diversificadas e de alto potencial arrecadatório
 - contribuições sociais (além das tradicionais sobre os salários)
- Elevação do seu gasto foi basicamente ditado pelo aumento da arrecadação tributária federal, em especial das contribuições sociais – por dois fatores:
 - estas receitas são livres de partilha com a federação;
 - permitiram que as alíquotas fossem fácil e rapidamente majoradas via MPs

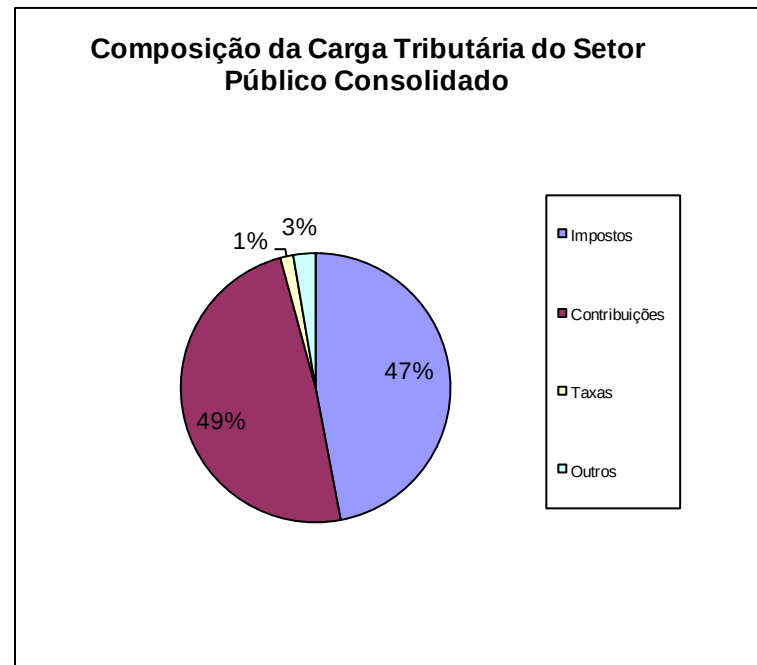
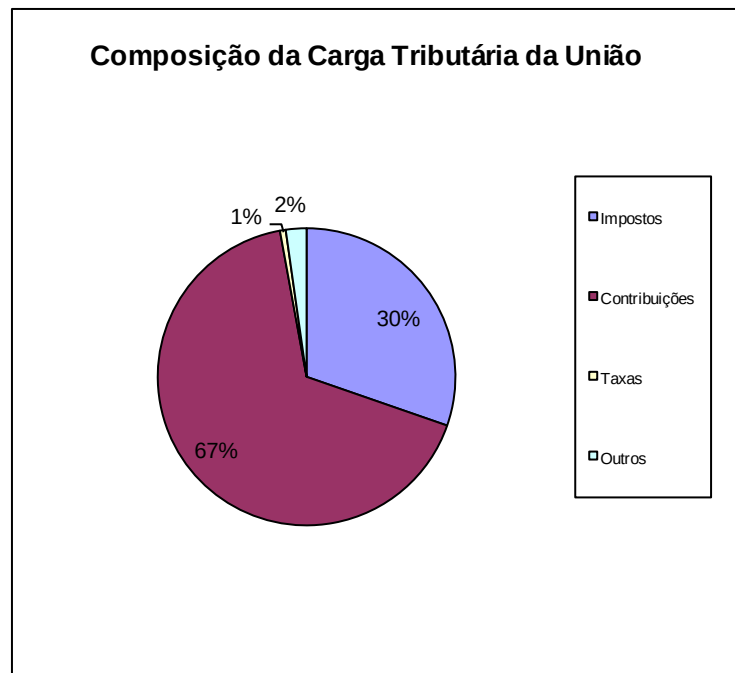
Seguridade Social - financiamento

Carga das Contribuições Sociais, 1995/2007 (em % do PIB)



Seguridade Social - financiamento

**Composição da Carga Tributária Nacional em 2007:
contribuições arrecadam mais que impostos**



Seguridade Social - financiamento

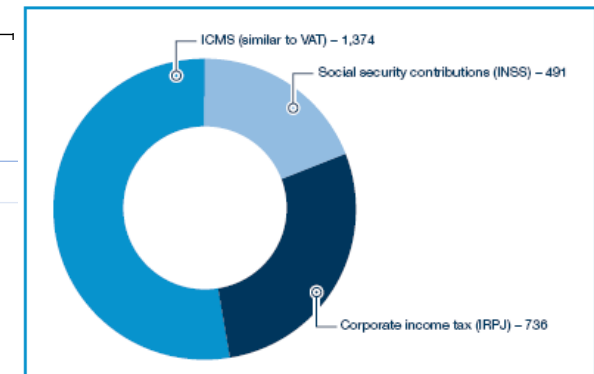
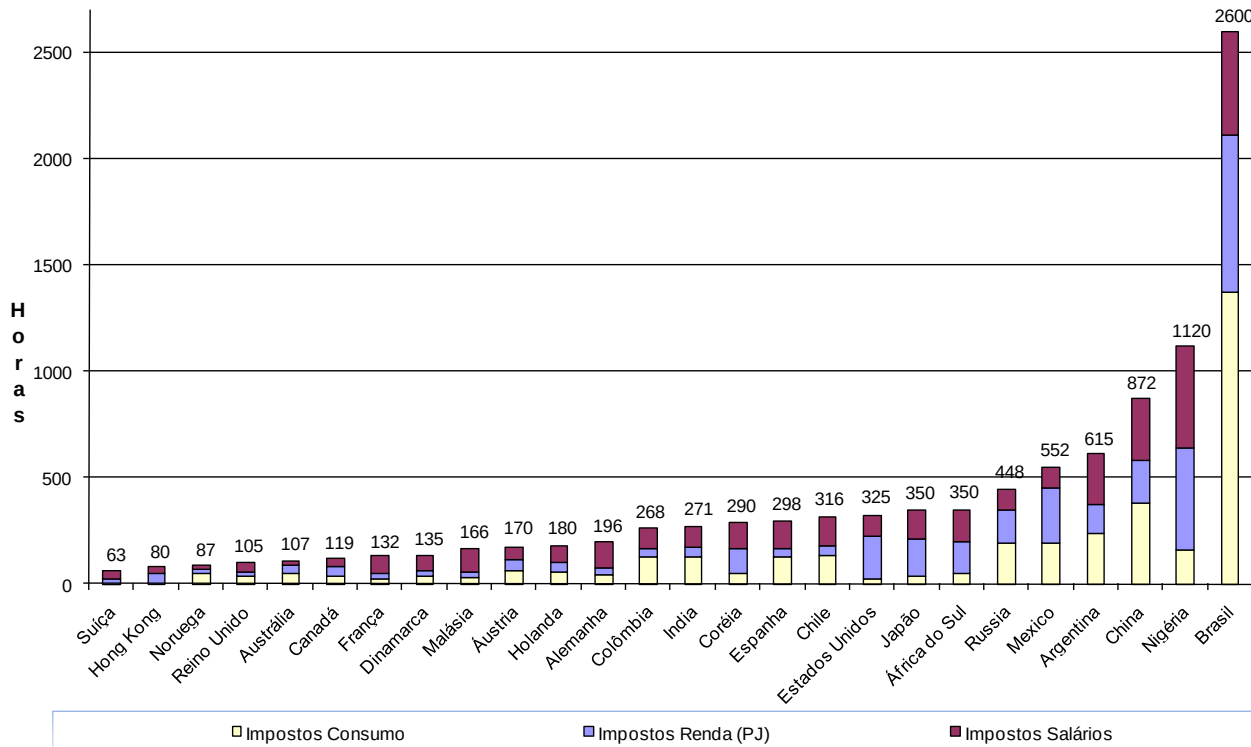
- Divisão federativa da carga tributária: contribuições impediram uma perda mais acentuada da União

DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL					
	Carga	Divisão Federativa - % do Total			
	% do PIB	União	Estados	Municípios	Total
1965	19,71	54,79	35,11	10,11	100,00
1988	22,43	60,09	26,61	13,30	100,00
1991	25,24	54,70	29,60	15,70	100,00
2007	36,42	58,00	24,70	17,30	100,00
Elaboração própria, a partir de STN/SRF/CONFAZ/MPAS/CEF.					
Receita disponível contempla arrecadação direta mais/menos transferências constitucionais					
Metodologia das contas nacionais incluindo contribuições, dívida ativa e royalties					
Estimativa preliminar para 2007.					

Seguridade Social - financiamento

- Sistema extremamente complexo e (disparada) a maior carga mundial de *compliance* para o contribuinte

HORAS GASTAS PARA SE PAGAR IMPOSTOS EM PAÍSES SELECIONADOS



Fonte: World Bank & Price

Seguridade Social - financiamento

- Dosagem excessiva de algumas e má qualidade da incidência de outras produziram efeitos colaterais para a economia e a sociedade brasileira
 - complexidade do sistema
 - créditos não compensados

Incidência cumulativa (em R\$ bilhões de 2006)

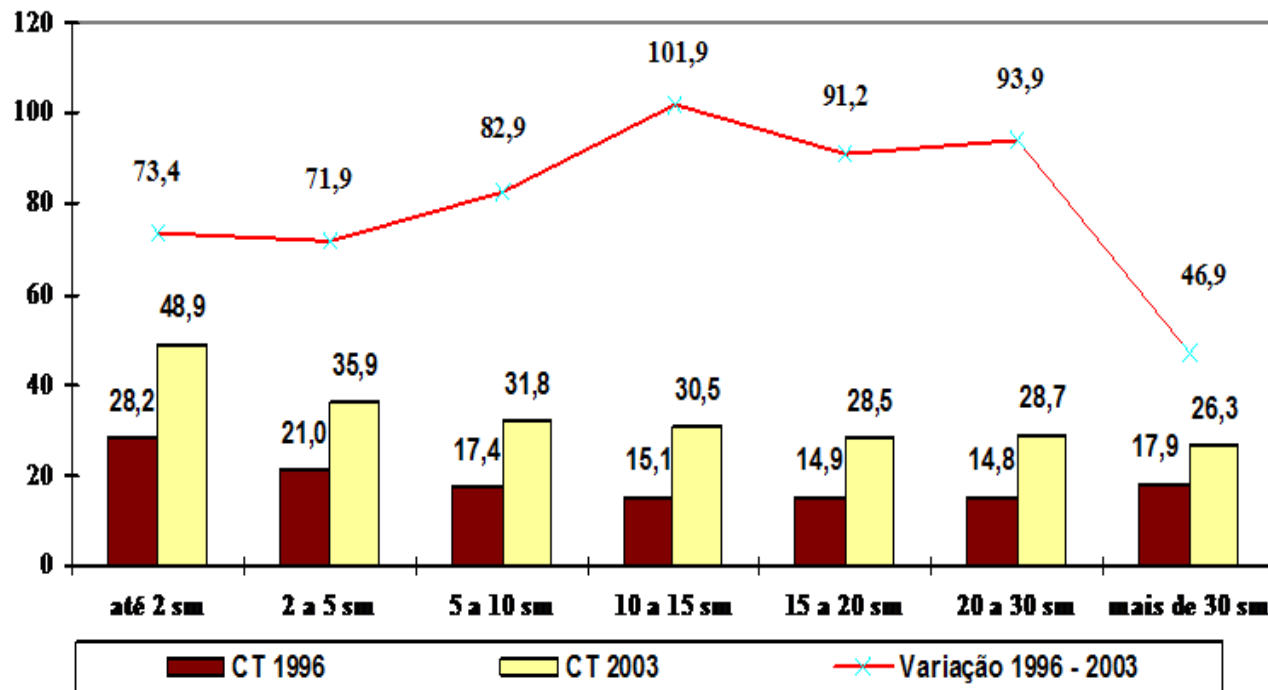
	Arrecadação	Impacto*	% do PIB
Tributos Cumulativos			
ISS	15,3	9,9	0,4%
CIDE-Combustíveis	7,8	3,9	0,2%
Créditos não compensados			
ICMS		17,0	0,7%
PIS/COFINS		13,0	0,6%
Total		43,8	1,9%

*/ Parte da incidência do ISS e da CIDE afeta apenas consumidores finais, não sendo considerada como incidência cumulativa.

Seguridade Social - financiamento

- Efeito mais perverso: impacto distributivo

Incidência Tributária na Renda Familiar segundo Faixas de Renda e Variação entre 1995/06 x 03/04 (em % da renda do extrato)



Fonte: extraído de IPEA (2008)

Seguridade Social - financiamento

- Taxação sobre a folha salarial:
 - base é demasiado restrita (total das remunerações de pessoas físicas que contribuem para a previdência social era 16,7% em 2003 e 17,9% do PIB em 2006)
 - recuperação do emprego formal modificou a composição dos contribuintes para a previdência social por faixa

Composição dos Contribuintes da Previdência Social por Faixa de Rendimento: 1996, 2003 e 2006

(Em Pisos Previdenciários)

Faixa de Valor	1996		2003		2006	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
até 2	8.595.795	39,7	16.995.177	54,0	23.291.191	62,3
Entre 2 e 10	11.179.701	51,7	12.888.087	41,0	12.741.768	34,1
Acima de 10	1.860.817	8,6	1.571.300	5,0	1.381.699	3,7
Total	21.636.313	100,0	31.454.564	100,0	37.414.658	100,0

Fonte primária: MPAS/Anuário da Previdência

Seguridade Social

- Padrão peculiar das políticas sociais resulta paradoxo:
 - Vantagens: universalização da prestação de serviços sociais básicos e a expansão da concessão de benefícios previdenciários
 - Desvantagens: necessidade de uma carga tributária muito acima da média das economias emergentes; danos à competitividade externa; alta regressividade;

Reforma Tributária

- Objetivos a serem perseguidos não despertam muita polêmica
- Divergências vêm à tona quando são discutidas mudanças e instrumentos (todos desejam uma reforma, desde que não implique perdas individuais)
 - Defensores das políticas sociais: financiamento é quantidade
 - Críticos: gasto é ineficiente – necessário cortar gastos

Reforma Tributária

PEC do Executivo Federal (“a reforma possível”)

- Fusão de 3 contribuições sociais (COFINS, PIS e salário-educação), além de uma econômica (CIDE petróleo), no IVA-F;
 - destinação de percentuais da arrecadação desse novo imposto e as do IR e IPI para as ações de governo antes atendidas pelas contribuições
 - mudanças não deveriam trazer impactos significativos para o financiamento das políticas sociais (modificaria apenas a base do financiamento para o total da arrecadação – o que, na verdade, constitui importante avanço)

Senado Federal (um novo sistema tributário)

- contribuições extintas – dois impostos amplos
- IR redesenhado e ampliado
- novo IVA

Reforma Tributária

- Críticos alegam que seriam retirados recursos da área social com a aprovação da reforma tributária.
 - proposta não traz melhorias para o sistema por não substituir tributação indireta por direta
 - sugestões: imposto sobre grandes fortunas e a instituição de mais faixas de alíquotas do imposto de renda da pessoa física; recriação da contribuição sobre movimentação financeira
- Perda de receita alegada não é análise bem embasada
- Preocupação mais relevante deveria ser com o IVA federal a ser criado – se realmente arrecadará valores semelhantes às contribuições a serem extintas

Reforma Tributária

- Com PEC do Executivo Federal, nada muda para a seguridade social no curto prazo:
 - despesas previdenciárias: continuarão sendo financiadas pelas contribuições e complementadas pelos recursos do Tesouro Nacional.
 - saúde: a EC 29 já desvinculou o financiamento da área das contribuições
- Vinculação de base mais ampla é o mecanismo adequado para as áreas sociais:
 - induziria uma integração de interesses e esforços
 - criação de fontes específicas para o financiamento de certas atividades abre espaço para sua posterior desvinculação e utilização como instrumento arrecadatório da União para outras prioridades

Reforma Tributária

- Reforma tributária deve se inserir numa agenda mais ampla: de desenvolvimento econômico-social
 - agenda diferenciada no espaço e no tempo
 - buscar melhorar continuamente a estrutura fiscal, tanto pelo aumento da progressividade na arrecadação quanto pela maior eficácia e eficiência dos gastos
- É preciso enxergar a realidade sob uma visão mais sistêmica e menos sectária
 - não há como dissociar o debate do tamanho e da qualidade da carga tributária do desempenho macroeconômico brasileiro
 - tributação não é a única explicação para o baixo dinamismo, muito menos será panacéia – mas é um componente decisivo

Reforma Tributária

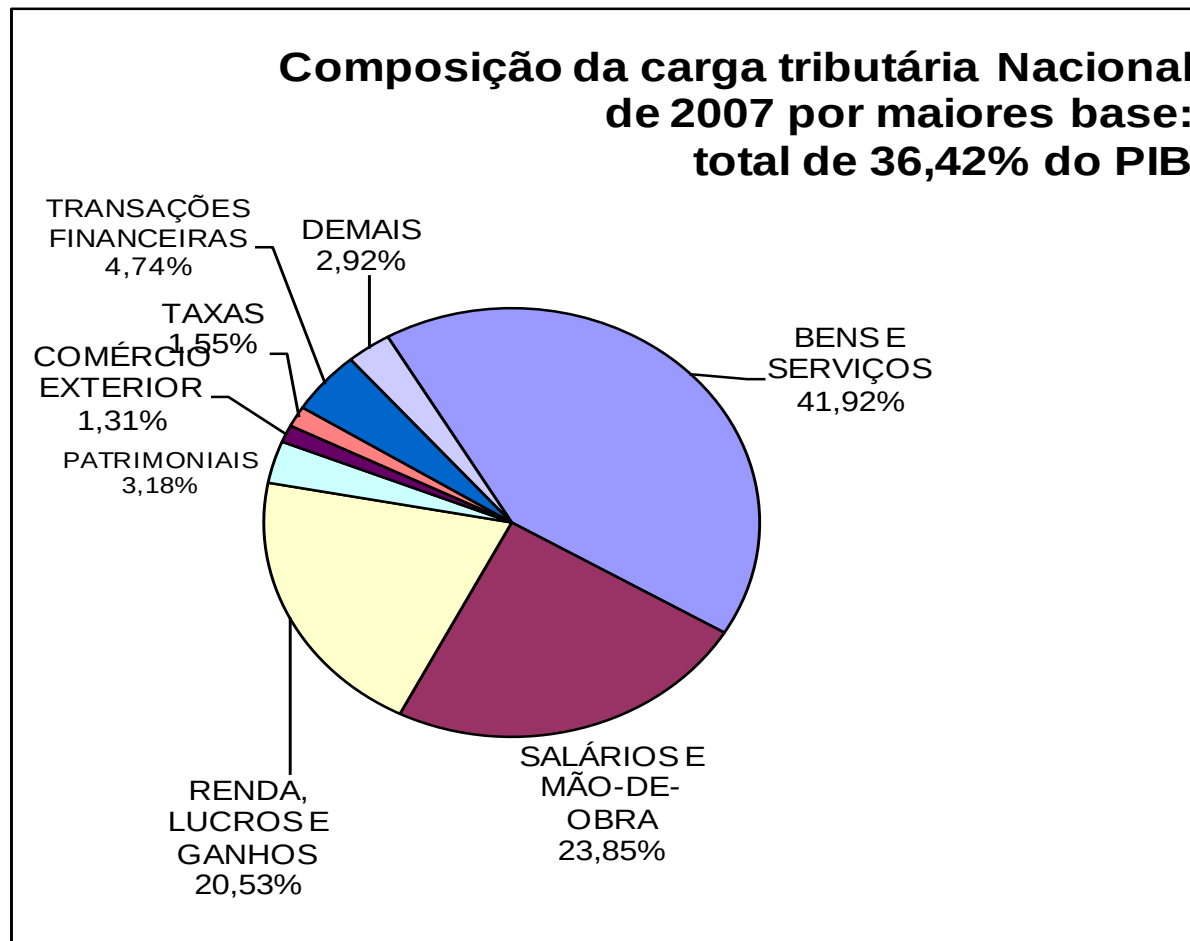
- Padrão de tributação constitui um pilar fundamental da estratégia de desenvolvimento econômico-social
- Sistema tributário é antes um reflexo da economia e sociedade do que uma estrutura exógena que tenha o poder de impulsionar a transformação
 - debate sobre a regressividade do sistema já constitui grande avanço
- Contribuições ao debate:
 - trocar tributação indireta por direta pode esbarrar nas complexidades da realidade econômica brasileira (sem contar as condições políticas)
 - cobrança dos impostos patrimoniais mais simples ainda não foi equacionada: ITR nunca foi cobrado; IPVA arrecada mais que o IPTU; imposto sobre a herança é incipiente

Reforma Tributária

- Economia moderna – com terceirização avançada – torna difícil discutir tributação da renda dissociada da tributação dos salários...
- Como distinguir mercadorias e serviços?
- Diferenciar alíquotas e reavaliar os benefícios concedidos de forma indiscriminada podem ser medidas mais diretas, rápidas e eficazes.
- Expansão da tributação sobre a renda enfrenta grandes desafios
 - restam informações para a melhor compreensão do tema, como por exemplo: quantos e quem são os assalariados sujeitos à alíquota superior do IRPF?
 - abatimentos no IRPF com despesas médicas foram maiores (em termos per capita) do que o gasto federal no setor
 - como substituir imposto de renda das empresas pelo de indivíduos se os mais ricos recebem seus rendimentos como pessoas jurídicas?
 - informalidade não se restringe aos empregos de baixa qualificação
 - contribuições sobre a folha salarial incide sobre uma das bases mais baixas (refletida pela proporção salários/PIB) do mundo

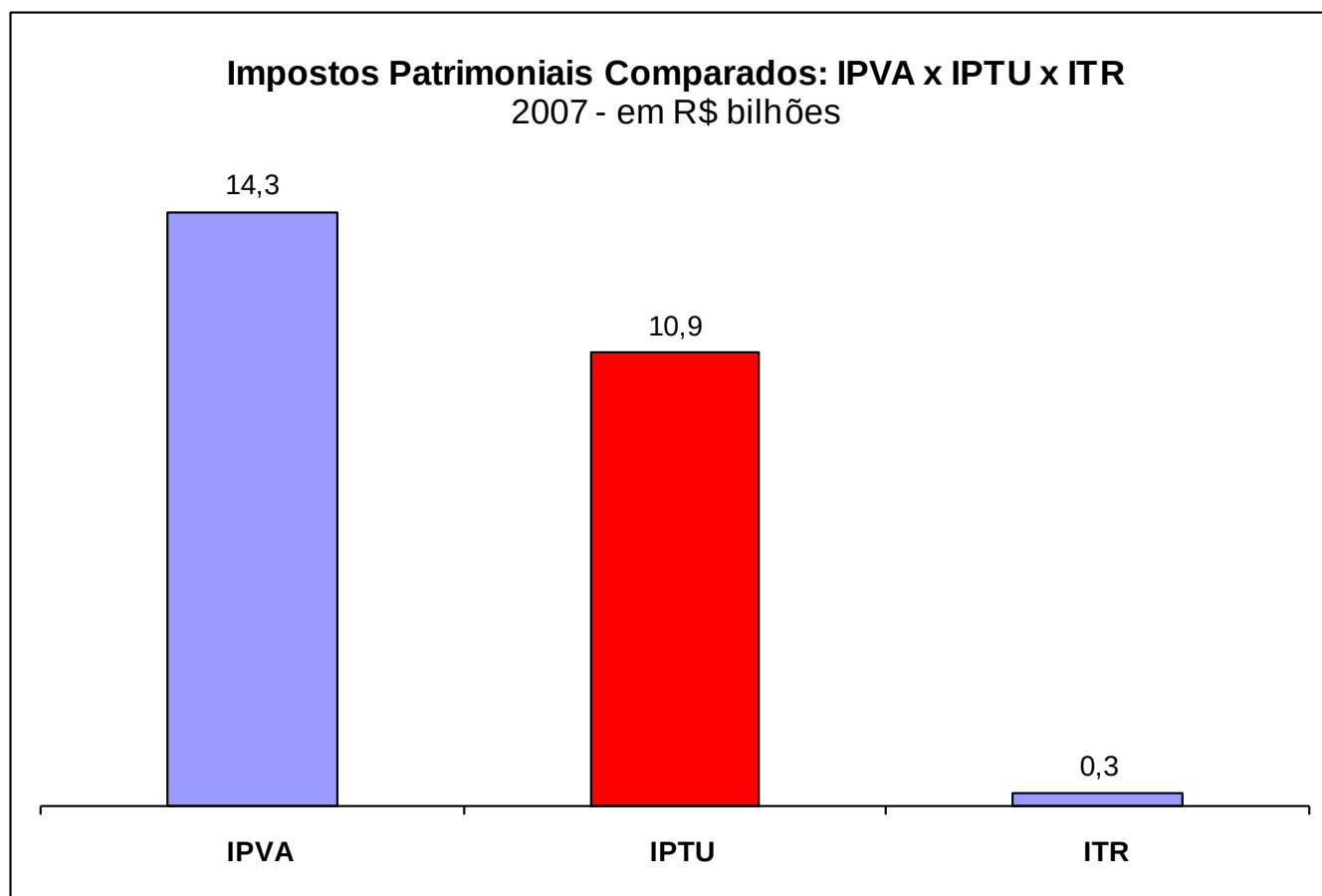
Reforma Tributária

- Tributação indireta predominante exige atenção especial para melhoria da qualidade: mais simples, mais transparente, mais justo, mais neutro....



Reforma Tributária

- Desafio da eficiência tributário pode começar por soluções triviais: como cobrar eficientemente os impostos patrimoniais já criados.



Considerações finais

- Reestruturar o padrão de financiamento do Estado Brasileiro é premente
 - requer abandonar dogmas e ideologias e buscar uma reflexão a mais técnica
- Volume de recursos não pode ser o único objetivo a ser perseguido
 - imprescindível conciliar quantidade e qualidade, no gasto e na receita
- Garantir que o aumento do gasto social verificado recentemente seja financiado por uma estrutura mais progressiva deve ser uma preocupação de todos
- Fundamental ter claro em mente é que as diferentes formas de financiar os gastos não são indiferentes do ponto de vista macroeconômico
 - expansão do gasto baseado em uma tributação regressiva pode ser “um tiro no pé”, ou seja, ir contra os próprios princípios e objetivos da política social

José Roberto R. Afonso

e-mail:

zeroberto.afonso@gmail.com

website:

www.joserobertoafonso.ecn.br

Gabriel Gdalevici Junqueira

e-mail:

gabrielgj@gmail.com

**Opiniões de exclusiva responsabilidade dos autores e não das
instituições a que estão vinculados**