



A pandemia instaurada pela COVID-19 e reflexões acerca dos seus impactos nas relações jurídicas

Saúde pública e política de isenções tributárias em tempos de pandemia

No dia primeiro de maio, foi publicada a Lei nº 23.637/2020, do Estado de Minas Gerais, instituindo a isenção do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCD –, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19.

A Lei isenta do imposto as doações de bens a serem utilizados na prevenção e no enfrentamento da pandemia de Covid-19, bem como as doações de dinheiro, desde que o montante seja, comprovadamente, aplicado na aquisição de bens a serem também utilizados na prevenção e enfrentamento da pandemia.

Trata-se de isenção temporária, com término previsto para 31 de dezembro de 2020 ou até o fim do estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19, o que ocorrer primeiro.

À primeira vista, quando se tem notícia da Lei, ela surge como uma iniciativa louvável do legislativo mineiro. Afinal, uma das grandes queixas da sociedade, de um modo geral, é a alta carga tributária dificultando a retomada da economia. Some-se a isso a necessidade de prevenção e de enfrentamento da pandemia de Covid-19. O legislativo, então, estaria atuando rapidamente em consonância com as reivindicações da sociedade.

No entanto, quando se passa a analisar o curto texto da lei, em seus três artigos, defronta-se com uma situação incômoda. A Lei, votada em regime de urgência, direciona a isenção do tributo aos hospitais e entidades privadas. E, do ponto de vista técnico, isto é correto, vejamos por quê:

O ITCD é um imposto de competência dos Estados, que tem como hipótese de incidência a transmissão, causa mortis ou doação, da propriedade de quaisquer bens ou direitos (art. 155, I, da CF), sendo regulamentado em Minas pela Lei nº 14.941, de 2003. Como é sabido, quando se trata de doações, o contribuinte do tributo é o donatário (no caso em análise, os hospitais privados e as instituições privadas mantenedoras), tendo a lei mineira trazido essa previsão em seu art. 12, II. Por sua vez, o art. 2º estabelece as situações em que o imposto sobre doação não incide, sendo aquelas em que

Saúde pública e política de isenções tributárias em tempos de pandemia

figurem como donatários, dentre outros, a União, o Estado ou o Município; as instituições de assistência social sem fins lucrativos e atendidos os requisitos da lei; as autarquias e as fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Os hospitais e entidades públicas de saúde se encontram, portanto, abarcados pela não-incidência do art. 2º da Lei nº 14.941/2003, em perfeita consonância com a imunidade tributária estabelecida pela Constituição Federal, em seu art. 150, VI. Dito de outro modo, as doações para hospitais públicos já se encontram contempladas com a imunidade tributária, sendo a Lei nº 23.637/2020 exclusivamente voltada para os hospitais privados.

Feitos esses esclarecimentos e tendo clara a iminência do colapso do sistema público de saúde, uma Lei que direciona seus esforços para beneficiar a rede privada de saúde merece severas críticas. Qual a finalidade de uma lei que beneficia a rede privada de saúde em detrimento da rede pública? Em detrimento, sim, pois a medida representa renúncia de receita de um lado e a probabilidade de despesa por outro, na medida em que, na hipótese de requisição de leitos hospitalares privados, o Estado terá que arcar com a “justa indenização”. Retira-se a fonte de receita e arca-se com o custeio, de modo que a rede privada ‘ganha’ dos dois lados.

Não se discute que a saúde seja um direito fundamental de todo cidadão, mas a norma aprovada pela ALMG, ao contrário do que se acredita, não viabiliza ações de enfrentamento da pandemia, na medida em que não alcançará os mais carentes, que mais precisam de fomento do Estado. A fundamentação para a instituição desta isenção é falaciosa. Para se ter uma noção, no ano passado, um levantamento do Tribunal de Contas da União - TCU apontou que cinco hospitais privados receberam, desde 2009, cerca de 4 bilhões de reais em programas de isenções fiscais. O total de impostos que deixou de ser arrecadado deixou de ser repassado para o SUS¹.

1 Notícia disponível em <http://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/259152/programa-de-isencoes-fiscais-ja-tirou-mais-de-r-4-.htm>

Saúde pública e política de isenções tributárias em tempos de pandemia

Ações de enfrentamento à pandemia são necessárias e urgentes, mas não podem ser utilizadas visando finalidade diversa do atendimento à população carente. Há dúvidas sobre se a isenção do imposto sobre doação para os hospitais privados vai se reverter em benefícios para a população. Nesse cenário, duas demandas que tramitam perante o Supremo Tribunal Federal relacionadas à pandemia de Covid-19 e ao sistema de saúde público oferecem indícios de que a resposta é negativa.

Na ADPF 671², discute-se a utilização dos leitos de unidades de tratamento intensivo da rede privada durante a pandemia de Covid-19 pelo poder público (SUS). Alega o autor da ação, o Partido Socialismo e Sociedade - PSOL -, que cerca de 56% dos leitos de UTI disponíveis no Brasil estão destinados às pessoas que possuem plano de saúde ou condições financeiras para pagar pelo serviço de saúde (cerca de 25% da população). Os 44% restantes dos leitos de UTI são os leitos públicos do SUS e conveniados; ou seja, 75% da população depende de menos da metade dos leitos de UTI disponíveis³.

A intenção do autor da demanda era a de que o SUS passasse a controlar e gerenciar todos os leitos disponíveis no país (a exemplo do ocorrido na Espanha), a fim de garantir o acesso igualitário aos serviços por meio de uma fila única. O ministro Ricardo Lewandowski negou seguimento à ação justificando que “já existem diversas normas que viabilizam a requisição administrativa de bens e serviços”, referindo-se, dentre outras, à Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente de Covid-19. Especificamente, em seu art. 3º, VII, a Lei autoriza a requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, garantido o pagamento

2 ADPF disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5884983>.

3 STF, ADPF 671, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 03/04/2020: DJE nº 85, divulgado em 06/04/2020.

Saúde pública e política de isenções tributárias em tempos de pandemia

posterior de indenização justa. Essa norma, portanto, já permite a requisição dos leitos hospitalares.

A segunda demanda interposta perante o STF diz respeito justamente a esse dispositivo legal. A Confederação Nacional de Saúde questiona a constitucionalidade da permissão para os “gestores locais de saúde adotarem a requisição administrativa e bens e serviços no combate ao coronavírus sem o controle da União e sem o esgotamento de alternativas menos gravosas disponíveis”⁴. Em apertada síntese, a Confederação objetiva ver conferida interpretação conforme a Constituição Federal ao inciso IV, bem como ao inciso III do § 7º, ambos do art. 3º da Lei Federal nº 13.979/2020. Alega que o Ministério da Saúde deveria ser o responsável por coordenar as medidas de requisição administrativas. Argumentam, ainda, que o abuso de requisições (ainda não constatado) gera insegurança jurídica, afeta o direito à saúde, a livre iniciativa e o direito de propriedade em prejuízo aos estabelecimentos privados de serviços de saúde⁵. Ainda, de acordo com a Confederação, “resolver o problema da escassez de equipamentos e leitos do setor público às custas do setor privado é enfraquecer de forma injustificada o já sobrecarregado setor de saúde”⁶.

Percebe-se, sem muito esforço, que ainda prevalece na sociedade uma ideia equivocada acerca da natureza da propriedade, a de que ela seria um direito natural da pessoa, razão pela qual não poderia o Estado intervir nesse direito de propriedade, seja por meio da tributação, seja por meio de requisições. A propriedade privada precisa ser vista como uma convenção política; como um produto das instituições de governo, de uma decisão da própria comunidade, ou como um artefato cuja configuração concreta depende de um regime jurídico, que inclui não apenas uma regulamentação legal das

4 Notícias STF disponível em <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440730>.

5 Disponível em <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440730>.

6 Disponível em <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440730>.

Saúde pública e política de isenções tributárias em tempos de pandemia

formas de aquisição e transmissão da propriedade, mas também a forma de distribuição dos impostos. É assim que a Constituição a caracteriza.

Se a propriedade for vista dessa maneira - como uma criação do direito positivo, e não como um direito natural intocável e com um regime fixo, impossível de ser regulado pelo poder político -, então fica claro que a decisão sobre o conteúdo e a forma de aquisição da propriedade é uma questão de justiça política. Este é, afinal, o núcleo da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da CF).

O senso comum tributário, no Brasil, foi construído sob a premissa libertária de que as intervenções do estado por meio da tributação são por presunção ilegítimas, e as despesas com saúde que a classe média realiza com recursos privados devem ser excluídas da base tributária do imposto de renda. Isenções sobre serviços de saúde privada promovem anualmente uma transferência de vultosos recursos da esfera pública para a privada, impedindo uma oferta igualitária de serviços de saúde, como ocorre nos países mais avançados do mundo. Esse senso comum parece atuar novamente no âmbito do Estado de Minas Gerais, por meio dessa isenção tributária. É tempo de tratar as questões de saúde pública, que concernem a todos, como questões de justiça social, que passam pela proteção dos interesses de todos e pela exigência de tratar a todos com igual respeito e consideração, mesmo quando o que está em jogo é a oferta de leitos para combater a Covid-19.

Evanilda Nascimento de Godoi Bustamante

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.
Mestra em Direito pela Universidad de Castilla-La Mancha,
Espanha. Professora de Direito Tributário e Coordenadora do
Laboratório de Prática Jurídica na Universidade Federal de Viçosa.

