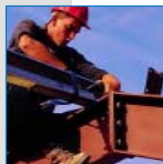


# Nota Técnica

Nº 140

Abril de 2008

## Reforma Tributária desmonta o financiamento das políticas sociais



# Reforma Tributária desmonta o financiamento das políticas sociais

## 1. Introdução

Encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 233/2008 que “altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências”. Também conhecida como a proposta de reforma tributária, traz graves consequências ao financiamento das políticas sociais no Brasil. A reforma altera, de forma substancial, a vinculação das fontes de financiamento exclusivas das políticas da seguridade social (Previdência, Saúde e Assistência Social), educação e trabalho.

A proposta de reforma tributária dá prosseguimento às medidas econômicas constante do Programa de Aceleração Econômica (PAC), lançado em 2007. Naquela oportunidade, o governo anunciou que iria “retomar a discussão sobre a reforma tributária com os governadores, prefeitos, empresários, representantes dos consumidores e parlamentares, tendo como objetivo o aprimoramento do sistema tributário nacional”<sup>1</sup>. Chama atenção que a agenda não inclui o debate com as entidades representativas da sociedade civil, organizações populares, movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores.

De fato, a construção da proposta de reforma tributária, ao longo dos últimos 12 meses, incluiu uma ativa agenda de reuniões com os setores representativos do empresariado nacional, além de encontros com os governadores e prefeitos. O diálogo com o movimento social e sindical limitou-se às reuniões realizadas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que trataram da reforma tributária. Assim, a proposta de reforma tributária é um reflexo do diversos interesses do setor empresarial e das questões federativas pautadas pelos governadores e prefeitos. Enquanto isso, a proposta de uma reforma tributária justa, defendida por representantes de entidades da sociedade civil, organizações populares, movimentos sociais, intelectuais e religiosos, apresentada na forma de um manifesto<sup>2</sup> no dia 10 de janeiro/2008, não foi considerada na PEC encaminhada ao Congresso Nacional.

Com isso a PEC da reforma tributária limita seus objetivos à simplificação, à eliminação de tributos e ao fim da “guerra fiscal” entre os estados<sup>3</sup>. 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,

<sup>1</sup> Vide <http://www.brasil.gov.br/pac/economicas/economicas/desoneracao/>

<sup>2</sup> <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos-e-manifestos/por-uma-reforma-tributaria-justa>

<sup>3</sup> Lembrando que a PEC 41 da Reforma Tributária proposta em 2003, destacava em sua exposição de motivos, entre os objetivos da reforma “promover a justiça social, desonerando as pessoas de menor renda e ampliando a progressividade do sistema” (p. 13).

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. Assim, é mais do que oportuno a recuperação dos princípios constitucionais basilares da justiça fiscal (equidade, capacidade contributiva e progressividade). A tributação é um dos melhores instrumentos de erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais, que constituem objetivos essenciais da República esculpidos na Carta Magna.

O objetivo desta Nota Técnica é analisar a proposta de reforma tributária, destacando as implicações para as políticas sociais no Brasil. Além disso, é realizado um breve diagnóstico do sistema tributário com apresentação de algumas propostas para a construção de um sistema tributário justo.

## 2. Questões teóricas sobre sistema tributário

A discussão sobre quem financia o Estado passa pelo debate teórico do seu tamanho e da distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade. A carga tributária é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade — sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade —, e o Produto Interno Bruto (PIB).

Diversos estudos revelam que a carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos. De fato, já é mais alta que a de muitos países desenvolvidos. Mas o Brasil, ao contrário desses países, tira a maior parte de sua receita de tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalhador e a classe média, pois têm uma alta carga tributária sobre o consumo — mais de metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços — e uma baixa tributação sobre a renda — 25% da arrecadação tributária. Situação inversa é a estrutura tributária dos países da OCDE: os impostos sobre o consumo representam 32,1% da tributação total, em média; o imposto sobre a renda 35,4% do total dos tributos arrecadados<sup>4</sup>.

Para compreender a regressividade e a progressividade, é necessário avaliar as bases de incidência econômica, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos.

Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. O imposto é considerado progressivo quando ele mantém uma relação positiva com o nível de renda, isto é, à medida que a renda aumenta o contribuinte paga proporcionalmente mais imposto. Portanto, no tributo progressivo aumenta a participação do contribuinte na medida em que cresce a sua renda. Com isso, é possível efetuar justiça tributária, cobrando proporcionalmente mais impostos dos indivíduos com maior renda e patrimônio. Neste caso, os mais ricos pagam mais tributos sobre a sua renda que os mais pobres.

<sup>4</sup> Dados da OCDE disponíveis em: <http://www.oecd.org>.

Os tributos indiretos são considerados regressivos na medida em que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, prejudicando as pessoas de menor poder aquisitivo. Eles incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Esses é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor. Como o consumo é proporcionalmente decrescente em relação à renda, conforme ela aumenta prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. Com isso, a população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo, o que não é alterado pela proposta de reforma tributária ora apresentada.

A construção do Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos privilegiou a redistribuição da renda gerada por meio do orçamento, com tributação sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos fundos públicos para os mais pobres. Nos países desenvolvidos foram realizadas reformas no segundo pós-guerra, como a tributária, a social e a trabalhista. Pela primeira vez, os ricos passaram a pagar impostos, especialmente com o mecanismo da progressividade sobre a renda e patrimônio. Construiu-se uma nova estrutura de redistribuição da renda, que veio a se sobrepor à estrutura capitalista distributiva primária constituída (lucros, juros, aluguéis de imóveis, salários e remunerações). Como isso, os mais ricos passaram a ser tributados consideravelmente com impostos sobre a renda, patrimônio e herança, permitindo a criação de fundos públicos para financiar a transferência de renda para a população de menor renda, combatendo à pobreza, o desemprego e à desigualdade social nos países desenvolvidos<sup>5</sup>.

### Breve análise do sistema tributário brasileiro

O Brasil, com base na experiência internacional e com objetivo de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e construir uma sociedade mais justa, deveria utilizar o sistema tributário como instrumento de distribuição de renda e riqueza, no caminho inverso do construído nas últimas décadas.

O nosso país encontra-se entre as dez economias mais ricas do mundo<sup>6</sup>. No entanto, possui uma das maiores concentrações de renda do planeta<sup>7</sup>. Apesar da melhoria no coeficiente de Gini, no período de 1995 a 2005, de 0,601 para 0,569, a concentração de renda do nosso país é só comparada a de alguns países da África Subsaariana, uma das regiões mais miseráveis do mundo. Os dados que são utilizados no cálculo do Coeficiente de Gini são baseados na Pesquisa por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro

<sup>5</sup> Ver nesse sentido: POCHMANN, Marcio. *Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 18(2), p. 3-16, 2004.

<sup>6</sup> WORLD BANK. *World Development Indicators database 14 September 2007*. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP\\_PPP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf)

<sup>7</sup> PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2006*. Nova York: Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento, 2006. Disponível em site em <http://hdr.undp.org>

de Geografia e Estatística - IBGE, que subestimam a renda do capital: juros, lucros e aluguéis.

A questão relevante é a distribuição funcional da renda, que colabora para averiguar a desigualdade entre as diferentes classes sociais. Nesse sentido, o Sistema de Contas Nacionais (SCN) do IBGE apresenta informações valiosas para a análise da iniquidade social no Brasil. Os dados revisados do SCN pelo IBGE (2007) revelam o quadro de iniquidade em vigor no país: em 2000, os salários representavam 32,1% do PIB, reduzindo-se para 31,7%, em 2005; enquanto os lucros, mensurados a partir do excedente operacional bruto, aumentaram sua participação na renda nacional de 34% (2000) para 35,2%, em 2005.

O sistema tributário brasileiro não colabora para reverter essa situação. Pelo contrário, tem sido um instrumento em favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes mais ricas. O Imposto de Renda (IR) tem sido utilizado como instrumento de renúncias fiscais e favorecido a elisão e o planejamento tributário, além do tratamento mais gravoso dos rendimentos do trabalho e isentando os rendimentos do capital, como a distribuição do lucro. O que torna necessária uma profunda revisão do IR com o objetivo de restabelecer o seu verdadeiro significado, contribuindo para assegurar a equidade horizontal e vertical na tributação.

A tabela 01 revela que a maior parte das receitas do orçamento advém de tributos pagos pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 2/3 das receitas arrecadadas (tributação sobre o consumo mais tributos sobre a renda do trabalho). Mais da metade dos tributos que será arrecadada em 2008 terá incidência sobre o consumo. Com isso, a população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta. Pelo lado do gasto do Estado, uma parcela considerável da receita pública é destinada para o pagamento dos encargos da dívida, que acaba beneficiando os rentistas<sup>8</sup>, também privilegiados pela menor tributação.

<sup>8</sup> Detentores de títulos da dívida pública interna e externa

**Tabela 1**  
**Estimativa do ônus tributário**  
**Por base de incidência, em 2008**

<b>Tributos</b>	<b>R\$ milhões</b>	<b>%</b>
Consumo	328.818,63	51,41%
Cofins	115.287,71	18,02%
Contribuição previdenciária das empresas	102.054,56	15,96%
IPI	39.820,26	6,23%
PIS/Pasep	30.153,00	4,71%
IOF	17.576,23	2,75%
Imposto sobre Importação	15.390,97	2,41%
CIDE Combustíveis	8.535,90	1,33%
Renda	249.798,79	39,05%
Trabalho	93.824,81	14,67%
Contribuição previdenciária dos trabalhadores	40.261,14	6,29%
IRRF - rendimentos do trabalho	38.976,39	6,09%
IR - pessoas físicas	14.587,28	2,28%
Capital	118.713,62	18,56%
IRPJ	78.040,36	12,20%
CSLL	40.673,26	6,36%
Outros	37.260,37	5,83%
Patrimônio	382,40	0,06%
ITR	382,40	0,06%
		0,00%
Outros Tributos	60.623,50	9,48%
		0,00%
<b>Total</b>	<b>639.623,32</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: SIGA Brasil  
 Elaboração INESC

O único tributo que incide sobre o patrimônio, de competência da União, é o ITR, que tem uma arrecadação irrisória, devendo significar 0,06% do montante de tributos arrecadados em 2008. Essa baixa arrecadação do ITR é resultado direto da desoneração do patrimônio rural realizada pela Lei 9.393/1996.

Vale ressaltar que a tributação sobre patrimônio no Brasil é pífia, incluindo os tributos de competência dos estados e dos municípios: o montante arrecadado alcança somente 1% do PIB. Além disso, esses tributos deveriam ser progressivos. Entretanto, conforme revela um estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA<sup>9</sup> as despesas com o pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) comprometem 3,86% da renda mensal das famílias que ganham entre dois e cinco salários mínimos, ao mesmo

<sup>9</sup> Ver nesse sentido CARVALHO JR, Pedro. *IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais*. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1251.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1251.pdf)

tempo em que absorvem apenas 0,47% da renda das famílias que ganham mais de 60 salários mínimos por mês.

Quanto à tributação sobre o consumo, um estudo realizado com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE, de 1996, revela que, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde a apenas 7%. Com base nos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE de 2002/2003, estima-se que as famílias com renda de até dois salários mínimos arcam com uma carga tributária indireta de 46% da renda familiar, enquanto as famílias com renda superior a 30 salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos (ver tabela 2).

**Tabela 2**  
**Carga Tributária Direta e Indireta sobre a renda total das famílias em 1996 e em 2004**

Renda mensal familiar em Salários Mínimos (SM)	Em % da renda familiar						Acréscimo de carga tributária (em pontos de porcentagem)
	Tributação direta		Tributação indireta		Carga tributária total		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	
Até dois SM	1,7	3,1	26,5	45,8	28,2	48,8	20,6
2 a 3	2,6	3,5	20,0	34,5	22,6	38,0	15,4
3 a 5	3,1	5,7	16,3	30,2	19,4	33,9	14,5
5 a 6	4,0	4,1	14,0	27,9	18,0	32,0	14,0
6 a 8	4,2	5,2	13,8	26,5	18,0	31,7	13,7
8 a 10	4,1	5,9	12,0	25,7	16,1	31,7	15,6
10 a 15	4,6	6,8	10,5	23,7	15,1	30,5	15,4
15 a 20	5,5	6,9	9,4	21,6	14,9	28,4	13,5
20 a 30	5,7	8,6	9,1	20,1	14,8	28,7	13,9
Mais de 30	10,6	9,9	7,3	16,4	17,9	26,3	8,4

Fonte dos dados primários: IBGE, POF 1995/1996, POF 2002/2003; Vianna et.alii (2000); SRF “A progressividade no Consumo -Tributação Cumulativa e sobre o Valor Agregado”. Elaborado por Zockun (2005)

Nota: Tributos considerados nas POFs: IPI, ICMS, PIS, ISS, CONFINS (indiretos); IR, contribuições trabalhistas, IPVA, IPTU (diretos).

Ao mesmo tempo em que vem taxando mais significativamente a renda dos trabalhadores assalariados e as classes de menor poder aquisitivo, via tributação sobre o consumo, ao longo dos últimos anos, o Estado brasileiro vem abrindo mão de receitas tributárias importantes em favor da renda do capital.

A partir de 1996, a Lei 9.249/95, artigo 9º, permite às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real que remuneraram pessoas físicas ou jurídicas, a título de juros sobre o capital próprio, considerarem tais valores como despesas para fins de apuração do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Trata-se, na verdade, de uma despesa fictícia que contribui para reduzir o volume de tributos pagos sobre o lucro das empresas. O maior beneficiado são os bancos que vêm apresentando lucros recordes nos últimos anos.

Desde janeiro de 1996, a distribuição de lucros e dividendos é isenta de IR, conforme determina o artigo 10 da Lei 9.249/1995. Analisando o Relatório Consolidado das principais fichas da Declaração de Informações Econômico-Fiscais das Pessoas Jurídicas (DIPJ) entregues em 2004, referentes ao ano-calendário de 2003 (último divulgado pela Secretaria da Receita Federal)<sup>1</sup>, é possível afirmar que, caso a distribuição de lucros e dividendos fossem tributados na tabela do Imposto de Renda a uma alíquota média efetiva de 25%, o Estado arrecadaria R\$ 19,8 bilhões em 2007 (ver tabela 3).

**Tabela 3**  
**Estimativa de renúncia tributária sobre lucros e dividendos**  
**R\$ milhões (2007)**

Declarantes de IRPJ no Regime Tributário do Lucro Real	Freqüência	R\$ milhões (2003)	R\$ milhões (2007)(1)	"Renúncia" tributária (2)
PJ em Geral e Corretoras	20.286	55.849,73	68.429,33	17.107,33
Instituições Financeiras	445	7.551,57	9.252,49	2.313,12
Seguradoras, Previdência e Capitalização	62	1.195,81	1.465,15	366,29
<b>Total</b>	<b>20.793</b>	<b>64.597,11</b>	<b>79.146,97</b>	<b>19.786,74</b>

Fonte: Receita Federal - Estatísticas Tributárias 11, Consolidada DIPJ

Elaboração: INESC

(1) Valores atualizados pelo IGP-DI

(2) Aplicando-se uma alíquota média de IR de 25% sobre os valores de 2003, atualizados pelo IPCA.

Além disso, a mesma legislação isenta de imposto de renda a remessa de lucros e dividendos ao exterior. De acordo com os dados do Banco Central, as remessas líquidas de lucros e dividendos de multinacionais bateram recorde em 2007, atingindo US\$ 22,4 bilhões, maior montante desde 1947. Essa situação só é possível em função da alta rentabilidade com os juros reais, o câmbio apreciado e a isenção de imposto de renda sobre remessas para o exterior e a isenção de lucros e dividendos distribuídos.

<sup>10</sup> <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/DIPJ2004.pdf> Na análise foi considerado apenas as Pessoas Jurídicas (PJ) que apuram Imposto de Renda pelo regime tributário do lucro real.

### 3. Reforma tributária afeta as políticas sociais

A PEC da reforma tributária não aponta para a construção de um sistema tributário progressivo, pautado pela tributação da renda e do patrimônio. Além disso, as modificações propostas afetam a estrutura de financiamento das políticas sociais, particularmente, os recursos vinculados ao custeio da seguridade social, educação e trabalho. Os principais pontos da reforma tributária são:

- a) a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA-F), com a extinção de quatro tributos federais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, a contribuição para o Programa de Integração Social – PIS, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis – CIDE e a contribuição social do salário-educação);
- b) a incorporação da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ);
- c) a redução gradativa da contribuição dos empregadores para a Previdência Social, a ser realizada nos anos subseqüentes da reforma, por meio do envio de um projeto de lei no prazo de até 90 dias da promulgação da PEC;
- d) a unificação da legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), a ser realizada por meio de lei única nacional e não mais por 27 leis das unidades da federação;
- e) a criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER) para compensar eventuais perdas de receita do ICMS por parte dos estados;
- f) a instituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), permitindo a coordenação da aplicação dos recursos da política de desenvolvimento regional.

O principal objetivo da reforma é a simplificação da legislação tributária tanto por meio da redução das legislações do ICMS, quanto pela eliminação de tributos, trazendo maior racionalidade econômica e reduzindo as obrigações acessórias das empresas com custos de apuração e recolhimento de impostos. Além disso, a cobrança do ICMS no Estado de destino da mercadoria deverá eliminar a “guerra fiscal”.

A criação do IVA-F vai reduzir a cumulatividade do sistema tributário. Hoje a CIDE-Combustíveis e parte da arrecadação da COFINS e da Contribuição do PIS é cobrada diversas vezes sobre um mesmo produto, isto é, em todas as etapas de produção e circulação da mercadoria. O IVA-F vai tributar apenas o valor adicionado em cada estágio da produção e da distribuição. Assim, o valor do tributo será definido pela diferença entre o preço de venda do produto e o custo da aquisição, nas diversas etapas da cadeia produtiva. Contudo, em ambos os modelos, o tributo é repassado ao preço de venda do bem e do serviço sendo, portanto, pagos pelo consumidor final.

Aliás, o governo deveria aproveitar a oportunidade para regulamentar o Art. 150, § 5º, da CF “A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”, assegurando maior transparência na arrecadação dos tributos.

A proposta de reforma traz avanços para as empresas com a simplificação do recolhimento tributário, que poderá até resultar no aumento da eficiência econômica e da produtividade. Porém, a PEC não modifica a estrutura regressiva do sistema tributário

brasileiro. O que ocorre é a alteração da regulação dos tributos indiretos do regime cumulativo para a incidência sobre o valor adicionado. A marca principal do sistema tributário brasileiro, que é a sua enorme regressividade permanece indelével.

Apesar da insignificante arrecadação dos impostos que têm incidência sobre o patrimônio, que responderam, por exemplo, em 2007, por apenas 3,3% do montante arrecadado em tributos, a proposta de reforma tributária silenciou-se sobre o assunto. Convém lembrar que as cinco mil famílias mais ricas do Brasil têm em patrimônio algo em torno de 40% do PIB brasileiro<sup>11</sup>.

A implicação mais importante da reforma tributária diz respeito ao financiamento da seguridade social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e da educação básica (salário educação). Os três tributos mais relevantes que financiam a seguridade social no Brasil serão modificados. A COFINS e a CSLL serão extintas e haverá desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento, por meio de legislação específica, após as mudanças constitucionais. Para a seguridade social passam a ser destinados 38,8% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR), produtos industrializados (IPI) e operações com bens e prestações de serviços (IVA-F). Esse percentual é equivalente à proporção entre a arrecadação da COFINS e da CSLL e a receita arrecadada, em 2006, com IR, CSLL, COFINS, PIS, CIDE, Salário-Educação e IPI.

Essa modificação é o sepultamento da diversidade das bases de financiamento da seguridade social inscrita no Artigo 195 da Constituição de Federal (CF) de 1988, que ampliou o financiamento da previdência, saúde e assistência social para além da folha de salários, incluindo, a receita, o faturamento e lucro. A partir da reforma, restará inscrito no Art. 195 da CF, 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 poderá ficar fragilizada em seu financiamento, dependendo de uma partilha do IVA-F e da arrecadação das contribuições previdenciárias.

Além disso, a desoneração da folha de pagamento via a redução da contribuição patronal para a Previdência Social, conforme Projeto de Lei a ser enviado 90 dias após aprovação da PEC, vai significar uma perda de R\$ 24 bilhões para a Previdência Social. Não existe nenhuma previsão de substituição desta contribuição por outro tributo no financiamento da previdência, o que provocará o enfraquecimento da solidariedade no financiamento da Previdência Social, um compromisso historicamente construído no Brasil.

Convém lembrar que um dos maiores avanços dessa Constituição, em termos de política social, foi a adoção do conceito de seguridade social, englobando, em um mesmo sistema, as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Para tanto, a CF apontou,

<sup>11</sup> POCHMANN, Marcio et al. *Os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2004.

entre os princípios da seguridade social, a diversidade da base de financiamento. Com isso, o artigo 195 da CF estabeleceu que além das contribuições dos empregados e empregadores para a Previdência Social, também seriam integrados os recursos provenientes das contribuições sociais sobre o lucro, a receita e o faturamento do importador de bens e serviços do exterior além da receita de concursos de prognósticos.

Mesmo que seja garantido um repasse à seguridade social com base, em parte, no orçamento fiscal, vão deixar de existir as receitas próprias da seguridade social previstas em orçamento exclusivo, como determina a CF. Com o tempo, a noção de separação da seguridade social vai-se desvanecer. As políticas sociais da Saúde, Assistência Social e Previdência terão que disputar recursos e enfrentar pressões no âmbito do orçamento fiscal, com os governadores e prefeitos, pois a base tributária será a mesma que é partilhada com os estados e municípios, além da histórica pressão dos empresários por desoneração tributária e pelo destino de mais verbas orçamentárias para os investimentos.

O governo propõe na reforma tributária, a desoneração da folha de pagamento, mediante a substituição da contribuição social do salário-educação por uma destinação da arrecadação federal. O salário-educação é a contribuição social prevista no Artigo 212, § 5º da Constituição Federal: o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

A reforma tributária acaba com esta contribuição social específica para o financiamento da educação básica. No seu lugar, a PEC da reforma tributária prevê que em uma Lei Complementar será definido o percentual a ser destinado para o financiamento da educação básica. Enquanto isso, vai ocorrer uma destinação de 2,3% da arrecadação dos impostos sobre renda (IR), produtos industrializados (IPI) e operações com bens e prestações de serviços (IVA-F). Esse percentual é equivalente à proporção entre a arrecadação da Contribuição Social do salário-educação e a receita arrecadada, em 2006, com IR, CSLL, COFINS, PIS, CIDE, salário-educação e IPI.

Em termos políticos, a mudança é grave. Um dos avanços da Constituição, em termos de políticas sociais, foi a vinculação de recursos como uma das formas de enfrentar a perversa tradição fiscal existente no Brasil, cuja aplicação dos recursos do orçamento público sempre priorizou a acumulação do capital, submetendo as políticas sociais à lógica econômica. Vincular recursos significa, portanto, amenizar esta prática, assegurando que parte da receita seja obrigatoriamente destinada e exclusiva para o financiamento da área social. O objetivo é universalizar os direitos sociais: educação, previdência, saúde e trabalho. Mesmo que seja garantido um repasse à educação básica, com base em parte do orçamento fiscal, deixarão de existir as receitas próprias da educação.

O fim da fonte de recursos exclusiva para a educação básica poderá ter conseqüência para o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem a educação básica de qualidade como prioridade, assim como, para o Plano Nacional de Educação (PNE) que tem entre outros objetivos, a elevação global do nível de escolaridade da população e a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis. A reforma tributária vai enfraquecer

o financiamento da educação básica, fragilizando o aporte dos recursos necessários para o alcance das metas e dos objetivos estabelecidos nesses planos.

O PNE diz que a questão do financiamento da Educação é o “requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento humano e para a melhoria da qualidade de vida da população.” Contudo, este ideal é colocado em xeque com a reforma tributária, pois ela pode inviabilizar os recursos vinculados aos fundos sociais. O salário-educação é um dos recursos geridos pelo FNDE, representando 37% dos recursos do Fundo, em 2008. A arrecadação tem também uma quota que é repassada aos estados e municípios.

Os fundos sociais foram criados em um modelo em que os recursos reservados para executar certas políticas fossem administrados por conselhos de composição paritária. Neles, representantes governamentais e não-governamentais somam-se para acompanhar e fiscalizar políticas públicas. Por terem recursos originados na cobrança de taxas ou contribuições especialmente criadas para alimentá-los, estes fundos são formados por fluxos financeiros como lucros, receitas brutas, faturamentos, folhas de pagamentos. Eles têm em comum uma relativa estabilidade na captação de recursos, deixando de depender de recursos do orçamento fiscal. Com a reforma tributária a educação passar a depender da disputa dos recursos do orçamento fiscal, que nem sempre tem como prioridade os gastos nas áreas sociais, fragilizando com isso o futuro do PDE e do PNE.

No mesmo sentido, a PEC da reforma tributária, ao extinguir a contribuição social para o Programa de Integração Social (PIS), acabará como uma fonte importante de financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujos recursos são direcionados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos 40%, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esse último a cargo do BNDES. No seu lugar passam a ser destinados 6,7% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR), produtos industrializados (IPI) e operações com bens e prestações de serviços (IVA-F).

Os tributos que serão extintos com a reforma tributária deverão alcançar o montante de R\$ 153,8 bilhões, neste ano, conforme a previsão de receitas do Orçamento de 2008. Neste montante foi considerada a incidência da Desvinculação de Recursos da União (DRU), conforme demonstrado na tabela 4. Essas receitas são vinculadas exclusivamente para fundos sociais que financiam as políticas da seguridade social (assistência social, previdência e saúde), educação e trabalho. A sua extinção significa o desmonte do financiamento da política social, conforme a estrutura de receitas exclusivas definida na Constituição, desde 1988. Os recursos para essas políticas serão repassados pelo orçamento fiscal, colocando a área social no âmago da disputa de receitas com os governadores, prefeitos e empresários. Isso vai ocorrer por dois motivos: primeiro, porque será a mesma base de partilha de tributos dos estados e municípios; segundo, há uma forte pressão de setores empresariais pelo aumento dos gastos orçamentários com investimento e por maior desoneração tributária.

**Tabela 4**  
**Receitas Vinculadas às Políticas Sociais, em R\$ milhões**  
**Políticas/Receitas**

Políticas/Receitas	2006		2007		2008(1)	
	Sem DRU	Com DRU	Sem DRU	Com DRU	Sem DRU	Com DRU
Seguridade Social	119.096	95.277	136.874	109.499	155.639	124.511
Cofins	91.130	72.904	102463	81.970	114570	91.656
CSLL	27.966	22.373	34411	27.529	41069	32.855
Educação Básica	6.925	6.925	7.089	7.089	8.762	8.762
Salário Educação	6.925	6.925	7089	7.089	8762	8.762
FAT/Bndes	20.218	16.174	22.097	17.678	25.704	20.563
PIS	20.218	16.174	22097	17.678	25704	20.563
<b>Total</b>	<b>146.239</b>	<b>118.376</b>	<b>166.060</b>	<b>134.266</b>	<b>190.105</b>	<b>153.836</b>

Fonte: STN, SRFB e Siga Brasil  
 Elaboração INESC

Nota: Conforme estimativa de receitas da Lei Orçamentária de 2008.

Por fim, a reforma tributária propõe adequações no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais, de modo a garantir a continuidade da DRU até 31/12/2011. A DRU desvincula 20% da arrecadação de impostos e contribuições sociais. Hoje ela transforma parte dos recursos que deveriam ser destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamento de juros da dívida. Somente, em 2007, a DRU desviou R\$ 38,6 bilhões do Orçamento da Seguridade Social, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional.<sup>12</sup> Esses recursos deveriam ser destinados às ações de previdência, saúde e assistência social, e poderiam ampliar os direitos relativos a estas políticas sociais, mas acabaram compondo o superávit primário. A reforma tributária perde a oportunidade de extinguir a DRU, pois não há mais razão da sua existência, após consecutivas superações de metas de superávit primário.

### Propostas para uma reforma tributária com justiça social

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

<sup>12</sup> Disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/RROdez2007.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RROdez2007.pdf)

O Estado tem obrigação de intervir e retificar a ordem social, a fim de remover as mais profundas e perturbadoras injustiças sociais. A igualdade e a justiça são as bases para a justiça fiscal que é componente da justiça social. Assim, o quantum com que cada indivíduo vai contribuir para as despesas do Estado deve alcançar todos os cidadãos que se acham na mesma situação jurídica, sem privilégios de indivíduos ou classes sociais. A lei tributária deve ser igual para todos e a todos deve ser aplicada com igualdade.

O preceito da universalidade requer a tributação de todos os rendimentos de um contribuinte independentemente do local de sua produção — se no país ou se no exterior. Não tributar os rendimentos auferidos no exterior, especialmente em paraísos fiscais, significaria tratamento privilegiado.

Pelo princípio da capacidade contributiva, temos de graduar os tributos de acordo com a riqueza de cada contribuinte, de modo que os ricos paguem mais, e os pobres menos. Somente existe capacidade contributiva após a dedução dos gastos necessários à aquisição do mínimo indispensável a uma existência digna para o contribuinte e sua família.

Os bens e produtos devem ser tributados de forma seletiva em função de sua essencialidade, taxando-se mais os bens supérfluos e menos os produtos essenciais à vida. Também a opção pela tributação preferencialmente direta visa a observar a capacidade contributiva individual e a transparência.

A tributação precisa também ser progressiva para reduzir a concentração de renda. Não basta a proporcionalidade, na qual a tributação é de forma linear. O nosso país carece da progressividade: taxar com alíquotas maiores e crescentes as rendas maiores. Já a simples proporcionalidade mantém constante uma mesma alíquota para bases diferentes e crescentes, podendo até ser adequada para países de relativa uniformidade na distribuição da renda e poucas desigualdades sociais.

A construção de uma tributação mais justa no país passa pelo resgate e reafirmação de diversos princípios tributários, já existentes na Constituição brasileira e que nos últimos anos não vêm sendo observados. A política tributária não pode conceder tratamento privilegiado à renda dos capitalistas, de forma que todos os rendimentos tributáveis da pessoa física devem ser feitos obrigatoriamente na tabela progressiva do IR e sujeitos ao ajuste anual.

Nesse sentido, é necessário revogar algumas das alterações realizadas na legislação tributária infraconstitucional, após 1996, que sepultaram a isonomia tributária no Brasil com o favorecimento da renda do capital em detrimento da renda do trabalho. Entre essas mudanças destacam-se: a redução da alíquota do IRPJ de 25% para 15% e do adicional sobre os lucros, a possibilidade de remunerar com juros o capital próprio das empresas, reduzindo-lhes o Imposto de Renda e a CSLL, a isenção de IR à distribuição dos lucros e dividendos, na remessa de lucros e dividendos ao exterior e nas aplicações financeiras de investidores estrangeiros no Brasil.

O pilar do sistema tributário deve ser o imposto de renda, pois é o mais importante dos impostos diretos, capaz de garantir o caráter pessoal e a graduação de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Por meio do imposto de renda será possível inverter

a regressividade da estrutura tributária brasileira, pois é o imposto mais progressivo. O imposto de renda é um instrumento fundamental para redistribuição da renda, garantindo a justiça fiscal. Por intermédio dele será possível aplicar a máxima “igualdade é tratar desigualmente os desiguais” no ordenamento tributário do país. Portanto, deve ser ampliado o número de faixas e de intervalos da tabela do IR, estabelecendo alíquotas iniciais inferiores às vigentes hoje e com correção periódica da tabela.

As políticas sociais devem ter fontes de recursos exclusivas e 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 impostos 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.

As modificações propostas são passos importantes para a construção de uma estrutura tributária mais progressiva e, portanto, mais justa. Com isso, as classes de elevado poder aquisitivo passariam a arcar com o maior ônus tributário, permitindo na prática uma redistribuição de renda no país e a desoneração da tributação sobre o consumo. Os donos do capital financeiro seriam chamados a contribuir com uma maior parcela do financiamento do Estado brasileiro e não simplesmente o seu maior beneficiário. Por outro lado, não haveria tratamento desigual da renda, a partir do momento em que todos os rendimentos fossem tributados pela tabela progressiva do imposto de renda, já recuperada de novas alíquotas e maior número de faixas de contribuição. O resultado esperado das propostas apresentadas é uma inversão na distribuição da carga tributária que passaria a ser concentrada em tributos diretos, ou seja, sobre a renda e o patrimônio.

Evilásio Salvador

Assessor de Política Fiscal e Orçamentária do Inesc

#### EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos - End: SCS - Qd. 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP. 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212 0216 - E-mail: [protocoloinesc@inesc.org.br](mailto:protocoloinesc@inesc.org.br) - Site: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br) - Conselho Diretor: Armando Martinho Raggio, Caetano Ernesto de Araújo, Fernando Oliveira Paulino, Guacira Cesar de Oliveira, Jean Pierre René Leroy, Jurema Pinto Werneck, Luiz Gonzaga de Araújo, Neide Viana Castanha, Pastor Ervino Schmidt - Colegiado de Gestão: Atila Roque, Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assessores(as): Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Edécio Vigna, Eliana Magalhães, Evilásio Salvador, Jair Barbosa Júnior, Luciana Costa, Ricardo Verdum - Assistentes: Ana Paula Felipe, Lucídio Barbosa - Jornalista responsável: Luciana Costa - Projeto gráfico: DataCerta Comunicação - Diagramação: Ivone Melo