



Número 69  
Junho de 2008

## A Proposta de Reforma Tributária do Governo

# A Proposta de Reforma Tributária do Governo

## 1. Introdução

O governo enviou à Câmara dos Deputados, em fevereiro último, a Proposta de Emenda Constitucional 233/2008 (PEC 233), que altera o Sistema Tributário Nacional.

A presente Nota Técnica – a segunda sobre o tema da Reforma Tributária<sup>1</sup> - tem o objetivo de apresentar os principais pontos da proposta do governo e avaliar suas implicações mais visíveis para os trabalhadores.

Numa primeira abordagem, verifica-se que a proposta de Reforma Tributária do governo não tem a pretensão de promover uma mudança estrutural no Sistema Tributário, de forma a torná-lo mais justo. Conforme a Exposição de Motivos que acompanha a PEC 233:

*“Os objetivos principais da Proposta são: simplificar o sistema tributário nacional, avançar no processo de desoneração tributária e eliminar distorções que prejudicam o crescimento da economia brasileira e a competitividade de nossas empresas, principalmente no que diz respeito à chamada ‘guerra fiscal’ entre os estados. Adicionalmente, a Proposta amplia o montante de recursos destinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (...)”*

Neste sentido, a proposta do governo prevê:

- fusão de alguns tributos federais num novo Imposto sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F);
- desoneração da folha de pagamentos quanto ao recolhimento do Salário-Educação;
- criação de um Programa (e um Fundo) de Desenvolvimento Regional; e, especialmente,

---

<sup>1</sup> Ver Nota Técnica nº 68, de jun/08, intitulada “Em que sentido o sistema tributário brasileiro deve ser reformulado?” Disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notaTec68PoliticaTributaria.pdf>

- a unificação das alíquotas e alteração da cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual da origem para o estado de destino das mercadorias e serviços, como forma de combate ao que se convencionou chamar de “guerra fiscal” entre os estados.

Dessa maneira, o governo de fato propõe uma reorganização do atual sistema tributário, eliminando algumas distorções evidentes, mas não ataca os vícios existentes que fazem dele um instrumento de concentração de renda e riqueza do país. Além disso, ao fundir vários tributos num Imposto sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F), o faz em detrimento da manutenção da diversidade de fontes de financiamento da Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência Social), tal como inscrita no Artigo 195 da Constituição Federal de 1988.

## **1. DIAGNÓSTICO E OBJETIVOS DO GOVERNO COM A PROPOSTA**

De acordo com o governo, o sistema tributário nacional apresenta uma série de problemas, que a reforma ora proposta tem o objetivo de resolver:

- a) Complexidade – o Brasil tem uma estrutura tributária muito complexa, com vários tributos incidentes sobre a mesma base. Isso implica em altos custos burocráticos para as empresas apurarem e pagarem seus impostos, além de criar um enorme campo de atrito com o fisco. Existem seis tributos indiretos, com grande diversidade de legislações regulamentadoras, que estão em permanente alteração;
- b) Cumulatividade – há uma série de tributos que incidem em cada etapa do processo de produção e circulação de mercadorias, sem que se tenha a possibilidade de compensação do tributo pago na etapa anterior. É o que se convencionou chamar de “imposto sobre imposto”;
- c) Aumento do custo dos investimentos – além da cumulatividade, o custo dos investimentos é elevado devido ao longo prazo para o ressarcimento dos impostos pagos sobre os bens de capital, que chega a 48 meses, no caso da compensação do ICMS pago na compra de uma máquina, e 24 meses para compensar o PIS/COFINS;
- d) Problemas do ICMS – por ser cobrado no estado de origem da mercadoria, há resistência dos estados exportadores de ressarcir um imposto que foi pago em outra

unidade da Federação. O problema mais grave, entretanto, é a chamada “guerra fiscal” entre os estados, através da qual um estado reduz o ICMS para atrair investimentos para o seu território. “Numa situação em que os estados vêm concedendo benefícios fiscais mediante negociações caso a caso e sem qualquer coordenação, a guerra fiscal tem produzido uma verdadeira anarquia tributária, gerando uma enorme insegurança para os investidores”<sup>2</sup>;

- e) Tributação excessiva da folha de salários – a folha de salários das empresas brasileiras é fortemente onerada com tributos que vão da contribuição para o INSS (20%), às contribuições para o chamado “Sistema S” (Senai, Senac, Sesi, Sesc, Senat, Senar, Sebrae) e a contribuição para a educação básica, o “salário-educação”. Essa elevada tributação sobre a folha, na opinião do governo, traz uma série de impactos negativos para a economia, tais como a piora nas condições de competitividade das empresas, o estímulo à informalidade e a baixa cobertura da previdência social (hoje 51% dos ocupados no Brasil não contribuem para a previdência).

Com base nesse diagnóstico, o governo aponta qual o objetivo da proposta de reforma tributária:

- Simplificar o sistema tanto no âmbito dos tributos federais quanto do ICMS, eliminando tributos e reduzindo e desburocratizando a legislação tributária;
- Acabar com a guerra fiscal entre os estados, com impactos positivos para o investimento e a eficiência econômica;
- Implementar medidas de desoneração tributária, principalmente nas incidências mais prejudiciais ao desenvolvimento;
- Corrigir as distorções dos tributos sobre bens e serviços que prejudicam o investimento, a competitividade das empresas nacionais e o crescimento econômico;
- Aperfeiçoar a política de desenvolvimento regional;
- Melhorar a qualidade das relações federativas, ampliando a solidariedade fiscal entre a União e os estados;
- Desonerar significativamente a folha de salários com:
  - eliminação da incidência da “contribuição ao salário educação” sobre a folha (hoje de 2,5%), que seria substituída por uma parcela do IVA-F; e

---

<sup>2</sup> Ver GOVERNO FEDERAL, Reforma Tributária. Brasília, 28 de fevereiro de 2008, página 5.

- redução da contribuição das empresas ao INSS, a ser efetivada através de futuro Projeto de Lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

## 2. Principais pontos da proposta do Governo

A seguir, apresenta-se uma avaliação das principais mudanças propostas na PEC-233/2008.

### a) **Unificação de tributos federais**

Pela proposta do governo, haverá uma fusão de quatro tributos num único Imposto sobre Valor Adicionado Federal, o IVA-F. Os tributos a serem extintos são: a) a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); b) a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); c) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de combustíveis (CIDE); e d) a contribuição social do Salário-Educação. Além disso, propõe a incorporação da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

Com essa medida, o governo visa reduzir a cumulatividade do sistema tributário (ou seja, a incidência de um mesmo tributo várias vezes, ao longo da cadeia produtiva) e trazer maior racionalidade econômica e desburocratização do recolhimento de tributos pelas empresas. Ao contrário dos tributos a serem extintos, o IVA-F só incidirá sobre o valor da produção que foi adicionado em cada etapa da produção e comercialização dos produtos e serviços, não sendo, pois, um imposto cumulativo.

Se essa simplificação é desejável e gerará queda nos custos das empresas, por outro lado é bom lembrar que, por se tratar de um imposto indireto, o IVA-F manterá a característica de ser repassado aos preços das mercadorias e serviços, sendo, portanto, pago pelo consumidor de forma regressiva: os contribuintes de menor renda pagam proporcionalmente mais do que os de maiores rendimentos. O grau de regressividade do sistema dependerá da alíquota a ser cobrada no IVA-F. Como o governo pretende

realizar uma reforma que não altere substancialmente a arrecadação total, pode-se prever que o sistema persistirá tendo um grau de regressividade semelhante ao atual.

Outro grande problema é que elimina a exclusividade e a diversidade de fontes de financiamento da Seguridade Social, presentes no Art. 195 da Constituição Federal de 1988, passando seu custeio a depender de destinações do orçamento fiscal geral. A proposta do governo prevê que o valor recolhido para a Seguridade por meio da COFINS e da CSLL será preservado pela vinculação à Seguridade Social de 38,8% da arrecadação do Imposto de Renda (IR), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto Sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F).

Outra alteração importante é a extinção do PIS, fonte de financiamento do seguro-desemprego, do abono salarial e dos recursos aplicados pelo BNDES, que passarão a ser financiados com um percentual de 6,7% da arrecadação do Imposto de Renda (IR), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto Sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F).

#### **b) A cobrança do novo ICMS no estado de destino das mercadorias e serviços**

A mudança no critério de incidência do novo ICMS, do estado de origem para o estado de destino das mercadorias e serviços, e a unificação da legislação sobre o tributo são outras medidas importantes da proposta do governo. A intenção é acabar com as 27 legislações diferentes de hoje, inclusive quanto à alíquota do imposto, e com a prática de isenções fiscais dos estados para atraírem investimentos produtivos, a chamada “guerra fiscal”. A proposta prevê que essa alteração ocorrerá gradualmente ao longo de sete anos, mantendo no final a arrecadação de uma pequena parcela pelo estado produtor, até mesmo para incentivá-lo a fiscalizar o recolhimento do tributo. Para compensar as eventuais perdas dos estados produtores no período de transição de um modelo a outro, a proposta do governo prevê a criação de um Fundo de Equalização de Receitas (FER).

Além desse efeito sobre a “guerra fiscal”, essa mudança tem a vantagem de fazer do sistema tributário um instrumento de redistribuição regional da renda, uma vez que é

esperada a transferência de recursos dos maiores estados produtores (especialmente os da Região Sudeste e Sul) para os estados consumidores, espalhados por todo o território nacional.

### **c) desoneração do investimento e das exportações**

A PEC 233/2008 avança também em duas frentes importantes da atividade econômica: a desoneração tributária do investimento e das exportações, antigas reivindicações do setor econômico brasileiro, que podem levar a um incentivo ao aumento da produção e das exportações. Pela proposta, reduz-se gradativamente de 48 meses para zero o prazo para ressarcimento do ICMS pago pelas empresas na aquisição de bens de capital. No caso do PIS e COFINS, o ressarcimento é feito hoje em 24 meses e seria reduzido a zero também gradativamente à implantação do IVA-F. A unificação das legislações do ICMS torna factível essa medida.

### **d) A desoneração da folha de pagamento das empresas**

Outro ponto importante da reforma é a proposta de redução dos tributos incidentes sobre a folha de pagamento das empresas. Pela proposta do governo, de imediato haveria a eliminação da contribuição para o Salário-Educação (2,5% sobre a folha), que passaria a ser financiada pela vinculação de 2,3% das receitas das receitas do Imposto de Renda (IR); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto Sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F), até a edição de lei complementar que verse sobre o tema.

Além disso, segundo a proposta, num prazo de 90 dias depois da aprovação da Emenda, será enviado pelo governo ao Congresso um projeto de lei prevendo a gradativa redução da contribuição patronal ao INSS, hoje de 20% sobre a folha de salários. Sendo reduzida ao ritmo de 1 ponto percentual ao ano, a contribuição patronal ao INSS estará limitada a 14% seis anos após a aprovação da Emenda. A proposta do governo não faz qualquer referência a formas de compensação tributária para essa desoneração. Ao não assegurar a manutenção dos recursos hoje direcionados ao INSS, coloca-se em risco o financiamento da seguridade social no país.

### **3 – Principais limites da proposta do Governo**

**a) Não altera o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro**

O principal problema do sistema tributário brasileiro é a sua regressividade, ou seja, a característica que faz dele um sistema que penaliza mais quem recebe menos. Essa regressividade é dada pelo fato de que a maior parte (58,7%) da arrecadação dos impostos e contribuições é indireta, incidindo sobre a produção e a comercialização de produtos e serviços e não sobre o patrimônio (3,4%) e a renda (25,2%)<sup>3</sup>. Com efeito, enquanto as famílias com rendimentos de até 2 salários mínimos gastam quase o equivalente à metade de sua renda com o recolhimento de tributos, as famílias com rendimento superior a trinta salários mínimos gastam apenas 26,3% de sua renda para o mesmo fim<sup>4</sup>.

**b) Mantém a Desvinculação das Receitas da União (DRU)**

Outro problema da proposta de reforma tributária do governo é que ela mantém inalterada a chamada DRU (Desvinculação das Receitas da União), por meio da qual 20% de toda a arrecadação tributária da União que têm vinculação definida para gastos sociais passam a ser destinadas a despesas de livre escolha do governo, especialmente as despesas financeiras, relativas aos encargos da dívida pública interna.

**c) Não altera os limites e as alíquotas da Tabela do Imposto de Renda das Pessoas Físicas**

Nos países mais avançados, a tabela do Imposto de Renda tem limites de isenção maiores, alíquotas mais baixas para os salários menores e maior número de alíquotas, que chegam a até 60% para as faixas de rendimentos mais altas. No caso brasileiro, o limite de isenção é muito baixo (R\$ 1.372,81) e há apenas duas alíquotas, a primeira muito alta, de 15% para a faixa salarial que vai de R\$ 1.372,81 a R\$ 2.743,25, e a segunda, de 27,5%, para a faixa salarial superior a R\$ 2.743,25, o que é muito baixo

<sup>3</sup> Ver a Tabela 1 da Nota Técnica nº 68, de junho de 2008.

<sup>4</sup> Ver o Gráfico 1 da Nota Técnica nº 68, de junho de 2008.



para os rendimentos mais altos. Basta lembrar que, até 1985, havia 13 faixas diferentes, com alíquotas que chegavam a 60% para os rendimentos mais altos.

**d) Não altera as alíquotas dos impostos sobre o patrimônio**

Com efeito, a atual taxaço sobre o patrimônio é baixíssima, ficando próxima de zero para o Imposto Territorial Rural (ITR) e não será alterada pela proposta do governo. Esta também não se propõe a regulamentar o Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto na Constituição Federal de 1988, mas até hoje não regulamentada.

#### **4. Conclusão**

A proposta de Reforma Tributária do governo, apesar de procurar corrigir algumas distorções da atual estrutura tributária, é nitidamente insuficiente para alterar de forma significativa o sistema tributário brasileiro no sentido de maior justiça fiscal.

Por um lado, a PEC 233 ataca alguns dos problemas que foram se acumulando ao longo dos anos (complexidade do sistema, cumulatividade dos tributos e guerra fiscal entre os estados), simplificando e unificando tributos e suas legislações. Mas, por outro lado e mais importante, não enfrenta o principal problema do sistema tributário nacional, qual seja, a sua natureza regressiva, que faz pesar mais os tributos sobre as pessoas de menores rendimentos. A regressividade da estrutura tributária brasileira decorre, em boa medida, do peso dos tributos indiretos e a proposta do Governo não diminui a carga indireta, nem aumenta o peso dos tributos diretos, seja elevando a taxaço sobre os diversos tipos de propriedade, seja regulamentando o Imposto sobre Grandes Fortunas.

Quanto à educação e à Seguridade Social (que abrange as políticas de saúde, previdência e assistência sociais e, sob certa perspectiva, também as de combate ao desemprego), a proposta de Reforma Tributária substitui as contribuições sociais com finalidade definida, expressa na Constituição, por percentuais vinculados a impostos federais (IR, IPI e IVA-F), sendo que as alíquotas do IVA-F serão definidas em legislação posterior. Não há, portanto, garantia de que a proposta vinculação aos impostos federais resulte em valor equivalente ao hoje arrecadado. Adicionalmente, não

se prevê compensação referente à futura redução da contribuição sobre folha das empresas ao INSS. A indefinição quanto aos recursos e a retirada da destinação constitucional de certos tributos ao financiamento da educação e da Seguridade fragilizam o sistema de proteção e promoção social no país.

Rua Ministro Godói, 310  
05001-900 São Paulo, SP  
Telefone (11) 3874-5366 - Fax (11) 3874-5394  
E-mail: [en@dieese.org.br](mailto:en@dieese.org.br)  
[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

**DIEESE**

**Direção Executiva**

João Vicente Silva Cayres – Presidente  
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC  
Carlos Eli Scopim – Vice-presidente  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região  
Tadeu Moraes de Sousa - Secretário  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de São Paulo e Mogi das Cruzes  
Antonio Sabóia B. Junior – Diretor  
SEE Bancários de São Paulo, Osasco e Região  
Alberto Soares da Silva – Diretor  
STI de Energia Elétrica de Campinas  
Zenaide Honório – Diretora  
Sindicato dos Professores do Ensino Oficial de São Paulo (Apeoesp)  
Pedro Celso Rosa – Diretor  
STI Metalúrgicas, de Máquinas, Mecânicas, de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas de Curitiba  
Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor  
Sindicato dos Eletricitários da Bahia  
José Carlos de Souza – Diretor  
STI de Energia Elétrica de São Paulo  
Carlos Donizeti França de Oliveira – Diretor  
Femaco – FE em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo  
Mara Luzia Feltes – Diretora  
SEE Assessoramentos, Perícias, Informações, Pesquisas e Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul  
Josinaldo José de Barros – Diretor  
STI Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos, Arujá, Mairiporã e Santa Isabel  
Eduardo Alves Pacheco – Diretor  
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes da CUT - CNTT/CUT

**Direção técnica**

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico  
Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e desenvolvimento  
José Silvestre Prado de Oliveira – coordenador de relações sindicais  
Nelson Karam – coordenador de educação  
Francisco J.C. de Oliveira – coordenador de pesquisas  
Claudia Fragozo dos Santos – coordenadora administrativa e financeira

**Equipe técnica**

Carlindo Rodrigues de Oliveira  
Frederico Luiz Barbosa de Melo

**Equipe técnica de Apoio**

Ademir Figueiredo  
Diego Severino Rossi de Oliveira  
Fausto Augusto Júnior  
Jefferson José da Conceição  
Nelson de Chueri Karam  
Patrícia Toledo Pelatieri  
Marcelo Dalla Pria (revisão)