



Número 274  
25 de julho de 2023

## A (proposta de) reforma tributária e os trabalhadores e as trabalhadoras

# A (proposta de) reforma tributária e os trabalhadores e as trabalhadoras

## Resumo executivo

Considerada uma das mais necessárias para o país, a reforma tributária gera interesse de todos os agentes econômicos da sociedade brasileira. Isso ocorre porque envolve diretamente a renda disponível de cada um, assim como a distribuição de quem financia o Estado.

O conjunto de políticas públicas estabelecido na Constituição de 1988, que estrutura o chamado “Estado de Bem-Estar” brasileiro, também nos coloca diante de um preceito fundamental sobre o financiamento: capacidade contributiva. Dito de outra forma, não se trata apenas de toda a população financiando o Estado brasileiro, mas de cada um contribuindo conforme a própria capacidade: quem pode mais, paga mais impostos.

O sistema tributário de um país pode ter a potência para garantir o financiamento das políticas públicas de qualidade, sejam elas universais ou não, para o desenvolvimento nacional equânime, para a transição energética justa, entre outras ações necessárias.

O Brasil ainda carece de investimentos consideráveis em diversas áreas, como saúde, educação, habitação, mobilidade, acessibilidade, infraestrutura, energia limpa, e precisa ter a capacidade de arrecadar o necessário para esses investimentos. Para pagar essa dívida com o povo brasileiro, particularmente com a classe trabalhadora, e para promover a base necessária para os investimentos produtivos e o desenvolvimento de uma economia pujante, é necessário garantir uma estrutura de arrecadação tributária adequada às necessidades de financiamento do país. Isso também é uma forma de redistribuir a riqueza produzida e, por esse motivo, resulta em tantas disputas.

Nesse conflito, têm vencido os setores que promovem uma estrutura tributária que perpetua a injustiça e faz a população mais pobre pagar proporcionalmente mais impostos do que os mais ricos.

No Brasil, é grande o peso de impostos indiretos (aqueles sobre consumo de bens e serviços), pagos igualmente por todos, independentemente dos rendimentos. Por outro lado, é muito menor a participação dos impostos diretos, sobre patrimônio e renda, que são cobrados de acordo com o que se ganha: quem é mais rico paga mais. Outros problemas estão ligados ao excesso de isenções fiscais, especialmente nas classes com renda mais altas; à baixa ou

quase inexistente participação da arrecadação de ganhos de capital, como dividendos de ações, lucros, à reduzida tributação dos impostos sobre as grandes propriedades rurais; ao fato de alguns tributos, como o de grandes fortunas, apesar da previsão constitucional, não serem cobrados devido à falta de regulamentação; a ainda haver muitos subterfúgios para o não pagamento de impostos (o chamado “planejamento tributário”, realizado pelas empresas); e à grande sonegação, por causa da falta de instrumentos para cobrança.

No fim das contas, o maior problema nem está na complexidade do sistema, mas no fato de haver tantas regras com exceções que acaba ficando muito fácil achar “portas de saída” para quem consegue realizar o “planejamento tributário” e muito difícil escapar para quem não tem as mesmas possibilidades, como a classe trabalhadora, que tem os impostos descontados no holerite.

Dessa maneira, uma reforma tributária é relevante não somente para empresas e governos, mas principalmente para a população em geral. Afinal, se os pobres pagam mais impostos que os ricos e consumo e salários são mais tributados do que patrimônio e renda de capital, há muitos elementos a serem incluídos em uma proposta de mudança que estabeleça, de fato, a justiça tributária.

## **O sistema tributário e a reforma tributária**

Há três formas de financiamento do Estado: emissão de moeda, endividamento e geração de receitas próprias via tributos. Os impostos, taxas e contribuições arrecadados pelos entes da Federação, ou seja, a arrecadação de tributos, por envolver, em teoria, toda a sociedade, devem ser considerados o “preço da cidadania”: são eles que vão financiar políticas públicas que (deseja-se) sejam universais e perenes. O sistema tributário, por sua vez, é o conjunto de normas hierarquicamente organizadas que versam sobre a matéria tributária, ou seja, como se arrecadam impostos, tributos, contribuições, taxas, entre outros. Ele deve ser redistributivo em maior ou menor medida, considerando que coleta tributos de todos e a parte maior deve ser de quem ganha mais, e propiciar, assim, que sejam oferecidos serviços para toda a população, principalmente para as famílias de menor renda.

Um primeiro aspecto importante para o funcionamento de um sistema tributário justo é a observância do princípio da capacidade contributiva. Ele parte do pressuposto de que a contribuição deve ser proporcional à renda, quem ganha mais, pode pagar mais. Além disso,

um sistema tributário precisa atender aos princípios de **legalidade** (mediante lei) e **tipicidade** (descrição de como e quem será tributado).

Outro elemento são os tipos de tributos, que se dividem basicamente em:

- **Impostos:** instituídos por lei e recolhidos ao fisco, sem contrapartida específica do Estado;
- **Taxas/tarifas:** somente podem ser cobradas se associadas a uma ação do Estado;
- **Contribuições de melhoria:** valorização que o Estado, por meio de um serviço, proporciona a um bem imóvel;
- **Contribuições sociais:** financiamento da política de seguridade social e de bem-estar do Estado;

A base de incidência da carga tributária também é importante e se divide, como já citado, em:

- **Direta:** incide diretamente sobre a pessoa, dando a ela tratamento específico conforme a capacidade contributiva, a renda, a riqueza. Exemplo: imposto de renda (IR), imposto sobre herança, imposto sobre lucros e dividendos;
- **Indireta:** embutido no preço do produto. Com dois contribuintes: o de direito (empresário, que recolhe) e o consumidor (quem paga de fato). A arrecadação ocorre pelo ato de aquisição de um produto, independentemente de quem compra ser rico ou pobre. Exemplo: imposto sobre consumo (no Brasil como Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICMS etc.).

Quando se afirma que determinado sistema tributário é regressivo ou progressivo, considera-se a incidência da base tributária. O sistema tributário regressivo é aquele que arrecada proporcionalmente mais daqueles com menor capacidade contributiva, como ocorre, por exemplo, em sistemas muito focados em tributos sobre o consumo (**tributação indireta**), em que o imposto está embutido no valor do serviço ou produto, sem relação com renda (uma pessoa pobre ou rica compra o mesmo arroz e assim paga o mesmo imposto), ou mesmo nos impostos diretos, quando se cobra excessivamente daqueles que possuem menor renda.

Por outro lado, um sistema tributário progressivo, ou seja, que possui “justiça tributária”, é aquele que, respeitando os princípios de legalidade, obtém sucesso em tributar proporcionalmente mais quem tem maior capacidade contributiva, ou seja, os mais ricos.

Nesses sistemas geralmente predominam a chamada tributação direta, com maior participação de impostos sobre renda, lucros e patrimônio e menos sobre o consumo. Como exemplo dessa tributação está a cobrança de impostos sobre heranças, propriedades, ações e ganhos financeiros, entre outros, com faixas de isenção para mais pobres, e alíquotas que vão crescendo conforme a renda aumenta.

Um imposto direto e progressivo, no entanto, pode ser insuficiente para tributar plenamente pela capacidade contributiva, como ocorre com a atual tabela do imposto de renda aplicada no Brasil: uma pessoa que ganha R\$ 7 mil de salário tem a mesma alíquota máxima para pagar que outra que receba R\$ 700 mil (no caso, 27,5%).

A justiça tributária parte do pressuposto de que há predomínio de tributação direta, mas com uma **tipicidade** e **progressividade** que permitam respeito à capacidade contributiva, com alíquotas maiores para rendas maiores.

Enquanto todos no Brasil pagam a mesma quantidade de impostos sobre um quilo de arroz, alguns são isentos de recolher impostos sobre a distribuição de ganhos acionários (dividendos) e outros são tributados em até 27,5% “na fonte”.

Na Tabela 1, é possível ver de que forma a tributação brasileira é regressiva conforme a renda. Entre os 10% mais pobres, a incidência da tributação indireta é de 23,4%, enquanto entre os 10% mais ricos é de menos da metade, 11,2%. Ao se analisar os impostos diretos, a curva se inverte: o imposto cresce com a renda. Porém, a soma dos impostos diretos e indiretos demonstra como o peso dos indiretos torna a tributação fortemente injusta e regressiva: enquanto a incidência total da tributação sobre os 10% mais pobres é de 26,4% do total da renda per capita, os 10% mais ricos consomem 19,2% da renda total per capital com a tributação.

**TABELA 1**  
**Incidência da tributação direta e indireta na renda total**  
**segundo décimos de renda familiar per capita - Brasil (2017 - 2018) (em %)**

| <b>Décimos de renda familiar per capita</b> | <b>Impostos Indiretos</b> | <b>Impostos Diretos</b> | <b>Total de impostos diretos e indiretos</b> |
|---|---------------------------|-------------------------|--|
| 1º decil mais pobre                         | 23,4                      | 3,0                     | 26,4   |
| 2º decil                                    | 17,3                      | 3,8                     | 21,1   |
| 3º decil                                    | 15,6                      | 3,8                     | 19,4   |
| 4º decil                                    | 14,3                      | 4,3                     | 18,6   |
| 5º decil                                    | 14,0                      | 4,9                     | 18,9   |
| 6º decil                                    | 13,1                      | 5,00                    | 18,1   |
| 7º decil                                    | 12,7                      | 5,6                     | 18,3   |
| 8º decil                                    | 12,5                      | 6,7                     | 19,2   |
| 9º decil                                    | 11,5                      | 8,2                     | 19,7   |
| 10º decil mais rico                         | 8,6                       | 10,6                    | 19,2   |
| Média                                       | 11,2                      | 8,00                    | 19,2   |

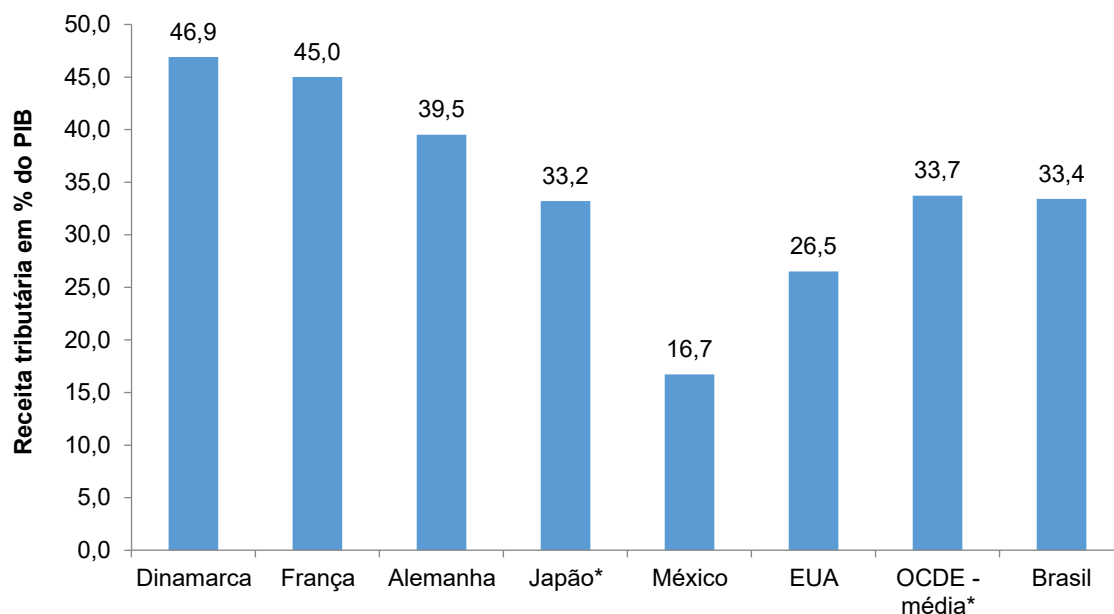
Fonte: IBGE. Microdado da POF 2017-2018

Elaboração: SILVEIRA, Fernando Gainer et al. Texto para Discussão nº 2823, Ipea, 2022, p. 24.

Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11624/1/TD\\_2823\\_Web.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11624/1/TD_2823_Web.pdf)

A arrecadação tributária brasileira, apesar de superior à média da América Latina, é inferior à verificada entre os países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Em relação à AL, isso ocorre porque o Brasil possui a maior população e é a economia mais relevante da região - as políticas públicas brasileiras, como as de acesso à saúde e educação, têm caráter universal, o que não ocorre nos demais países latino-americanos, à exceção de Cuba, onde a qualidade dessas políticas é muito mais próxima dos países da OCDE. Já na comparação com os países nórdicos e/ou escandinavos, onde a carga tributária costuma se situar entre as maiores do mundo, a diferença costuma ser bem mais expressiva: a arrecadação da Dinamarca, por exemplo, de 46,9%, equivale quase à metade do PIB do país e é 13,5% maior que a brasileira.

**GRÁFICO 1**  
**Receita tributária em % do PIB - Países selecionados, 2020/2021**



Fonte: OCDE STAT e Receita Federal do Brasil (RFB)  
 Elaboração DIEESE/Subseção CUT-Nacional  
 Nota: (\*) dado de 2020

Além de a arrecadação brasileira ser inferior à dos países mais desenvolvidos, situação que tem impacto direto na qualidade dos serviços públicos oferecidos, há outras profundas diferenças entre os sistemas tributários:

- Em muitos deles, existe o chamado Imposto Sobre Valor Adicionado (IVA, ou VAT em inglês), que impede a cobrança em “cascata”, como ocorre no Brasil, e é coletado ao longo do processo de produção;
- O sistema tributário desses países é menos complexo, fortemente baseado em impostos diretos, especialmente sobre renda e lucro, em detrimento dos indiretos, o que gera progressividade tributária;
- Nos impostos diretos, como o imposto de renda, há um número muito maior de faixas de alíquotas em comparação com o Brasil;
- Em vários países da OCDE (os mais desenvolvidos), apesar de a tributação ser maior, a qualidade dos serviços públicos faz com que a população não tenha que adquirir serviços privados, o que garante maior renda disponível e, mais do que isso, funciona como mecanismo de equidade social;

- O fato de o sistema se basear em renda e lucros de forma mais efetiva também gera maior estabilidade de arrecadação, pois sistemas tributários baseados em impostos sobre consumo têm volatilidade muito maior, influenciados pela atividade econômica e, portanto, possuindo comportamento pró-cíclico (varia na mesma direção que a economia);

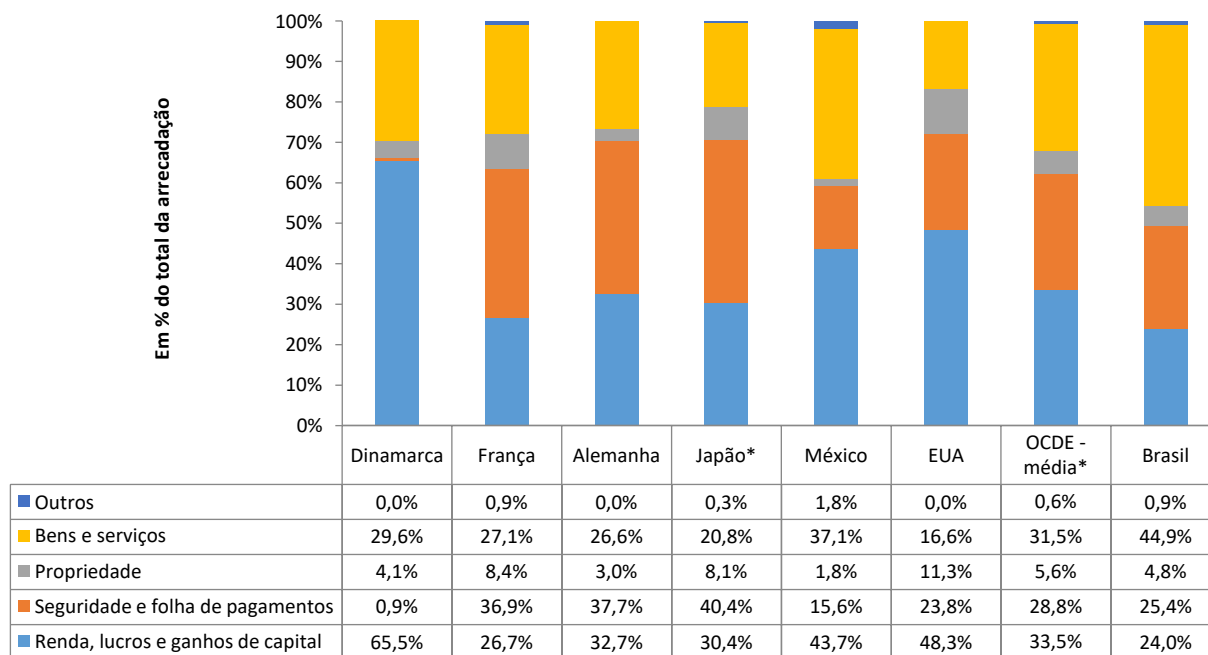
Tomando como exemplo os países nórdicos/escandinavos, onde as cargas tributárias são as mais altas do mundo, está claro que os indicadores de qualidade vida são os melhores do ranking internacional.

Para os habitantes desses países pagar impostos não é problema porque, em contrapartida, o Estado oferece uma rede de serviços públicos de qualidade, garantindo que os cidadãos não precisem retirar parte considerável da renda para financiar educação e saúde, por exemplo. Sem contar que esse mecanismo garante maior equidade social no acesso.

A Dinamarca, por exemplo, está sempre no topo dos indicadores internacionais de bem-estar infantil e de apoio às mães. O país é o sexto no IDH/Pnud (Índice de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas). Além de educação e saúde públicas de qualidade, há políticas públicas em diversas áreas, como ligadas aos cuidados, infância e referentes à maternidade/paternidade, ou ainda serviços públicos para a terceira idade, políticas públicas de emprego e também de moradia, tudo com ótima avaliação dos cidadãos e repercussões positivas nos indicadores sociais e econômicos.



**GRÁFICO 2**  
**Distribuição da receita tributária por base de incidência, 2020/2021,**  
**em % do total de receita tributária**



Fonte: OCDE STAT e Receita Federal do Brasil (RFB)  
 Elaboração: DIEESE/ Subseção CUT-Nacional  
 Nota: (\*) dado de 2020

Conforme mostra o Gráfico 2, com dados para 2020/2021 (os últimos disponíveis), de forma geral, nos países nórdicos e escandinavos, a participação da arrecadação em **rendas, lucros e patrimônio** (tributação direta) é muito superior à brasileira, com média de 45% (quase metade da receita tributária). Na Dinamarca, chega a quase 70%, contra menos de 30% do Brasil (24% somados a 4,8%), que também está aquém da média da OCDE, de 39,1% (33,5% + 5,6%). Por outro lado, a arrecadação sobre **consumo de bens e serviços** no Brasil (tributação indireta, com todos pagando a mesma quantidade de impostos) corresponde a quase 45% do total, contra média de 29,6% na Dinamarca e 31,5% para os países membros da OCDE. Ou seja, enquanto a tributação é predominantemente indireta no Brasil, nos outros países comparados, a maior parcela de arrecadação tributária ocorre sobre rendas e lucros, muito mais efetiva na incidência sobre a capacidade contributiva e, por isso, mais progressiva.

Entretanto, não se trata somente da base de incidência: mesmo na comparação entre os mesmos tipos de impostos, há diferenças relevantes que explicam a maior efetividade e progressividade do sistema tributário dos países escandinavos e nórdicos em comparação ao brasileiro. No caso do imposto de renda para pessoa física, por exemplo, enquanto a maior

alíquota brasileira é de 27,5%, na Dinamarca, pode chegar a 55%. Mesmo EUA, Canadá ou Chile (respectivamente 33%, 40% e 37%) têm alíquotas muito maiores que a brasileira e com mais gradações ou faixas, o que permite melhor ajuste sobre a capacidade contributiva de cada um<sup>1</sup>. Por outro lado, as alíquotas superiores sobre a renda das empresas no Brasil devem ser vistas com ressalvas: a complexidade do sistema tributário brasileiro permite muitas vezes colocar como rendimentos pessoais lucros auferidos nas empresas, o que possibilita o pagamento de alíquotas inferiores. Além disso, há quantidade expressiva de subsídios e isenções. Mesmos nos impostos sobre consumo, em que as alíquotas brasileiras são inferiores à boa parte dos países comparados, há um fator importante: a base de incidência nos países mais ricos, e especialmente na Europa, possui diferenciações por tipo de produto maiores que no Brasil, como, por exemplo, nos impostos sobre alimentos e energia, gastos mais sensíveis à população de menor renda.

**TABELA 2**  
**Alíquotas máximas por tributos**  
**Países selecionados, 2023 (ou o dado mais recente)**

| <b>País</b>    | <b>IR-Pessoa Física (%)</b> | <b>Imposto sobre consumo (%)</b> | <b>IR-Empresas (%)</b> |
|----------------|-----------------------------|----------------------------------|------------------------|
| Brasil         | 27                          | 17                               | 34                     |
| Canadá         | 33                          | 5                                | 26                     |
| Chile          | 40                          | 19                               | 27                     |
| Dinamarca      | 55                          | 25                               | 22                     |
| Estados Unidos | 37                          | 0                                | 21                     |
| França         | 45                          | 20                               | 26                     |
| Alemanha       | 45                          | 19                               | 30                     |

Fonte: World Bank; Trading Economics; RFB; OECD Stata  
Elaboração: DIEESE/Subseção CUT-Nacional

## **A importância da reforma tributária para as trabalhadoras e os trabalhadores**

Somente com tributação justa será possível melhorar a distribuição de renda, ter perenidade no financiamento das políticas públicas tão necessárias e respeito à capacidade

<sup>1</sup> Em vários países existem também, no caso do imposto de renda de pessoa física, diferenciações como, por exemplo, se o contribuinte tem ou não filhos ou filhas (e se tem, quantos), se possui cônjuge. Enfim, leva em conta os arranjos familiares, semelhante à declaração de “dependente” brasileira, mas de forma muito mais detalhada.

contributiva (“quem pode mais, contribui mais”). Porém, há um longo caminho a ser percorrido. Um diagnóstico resumido do sistema tributário brasileiro atual seria o seguinte:

- Regressivo: população de baixa renda paga proporcionalmente mais impostos que os mais ricos.
- Existem muitas isenções tributárias sobre bens de luxo, contribuições pró-labore, lucros e rendimentos financeiros;
- Baseada principalmente em tributos sobre consumo (indiretos) e menos sobre renda e patrimônio (indireto);
- Alto grau de complexidade devido a um número gigantesco de exceções e isenções;
- Falta de transparência;
- Há divergências que geram judicializações excessivas;
- Abre espaço para “guerra fiscal” entre estados e municípios como forma de atrair investimentos, em vez de induzi-los com outros instrumentos de políticas de desenvolvimento produtivos;
- Promove a bitributação/cobrança em “cascata”, ou seja, cobrança em mais de uma etapa do mesmo imposto;
- Baixo retorno social;
- Grande sonegação;
- Estrutura inversa de outros países: nos países centrais, a carga tributária é mais focada em renda e patrimônio do que consumo;

A reforma tributária poderia, dessa forma, atenuar esse quadro desfavorável e, mais do que isso, contribuir para aumentar a renda disponível da maioria da população, com a cobrança de impostos da população mais rica.

A efetividade e progressividade maiores do sistema tributário da maioria dos países mais desenvolvidos econômica e socialmente se devem ao fato de a arrecadação sobre renda e lucro ser a parte mais relevante da arrecadação total, o que gera maior estabilidade nas receitas, com sistemas mais simplificados, resultando em sociedades mais igualitárias e nos melhores indicadores sociais no mundo. Toda a população, independentemente da classe social, tem acesso a serviços públicos de qualidade. É uma dinâmica tributária totalmente diversa da brasileira, especialmente porque segue o princípio da **capacidade contributiva**, ou seja, **quem pode mais, paga mais**.

Com isso, uma reforma tributária que modifique nossa estrutura de arrecadação em direção à progressividade existente no chamado “mundo desenvolvido”, ou países mais ricos, seria extremamente importante. E o que isso significaria?

- A primeira questão é que avançaria em direção a uma melhor distribuição de renda;
- Para toda a população, em especial trabalhadores e trabalhadoras e os mais pobres, significaria mais dinheiro disponível e maior poder de compra, seja por causa da queda na tributação sobre o “holerite” (na fonte) ou da redução dos impostos indiretos dos produtos e serviços da cesta de consumo dos trabalhadores e trabalhadoras, que ficaria mais barata, ao mesmo tempo em que a parcela dos mais ricos, especialmente os “super-ricos”, seria tributada mais adequadamente, acabando com as perdas na arrecadação do Estado;
- Para os servidores e servidoras públicas, considerando a maior estabilidade na arrecadação fiscal e recursos em escala adequada, seria possível garantir serviços públicos de qualidade, com melhores condições de trabalho e salários mais dignos;
- Com o aumento do poder de compra da população, cresceriam o consumo e o investimento privado, para dar conta da ampliação da demanda.
- E no gasto público, maior eficiência na arrecadação reduziria instabilidades fiscais e aumentaria os recursos disponíveis para investimentos e financiamento de políticas públicas. Esses efeitos, tanto no setor público como no privado, gerariam aumento da demanda interna, com crescimento do emprego, da renda e do PIB.
- Haveria desoneração de produção e investimentos, o que tornaria os produtos “mais baratos” para o consumidor final.

## **A reforma tributária aprovada da Câmara dos Deputados (PEC 45/2019)**

Todo início de governo é marcado por tentativas de reforma tributárias. Talvez a mais extensa tenha sido a realizada pelo regime militar, ainda na década de 1960. Desde então, esse tema tem sido exaustivamente debatido, mas a característica principal é a fragmentação com que têm ocorrido as discussões, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988.

Isso não quer dizer, no entanto, que não tenham ocorrido mudanças: regimes tributários diversos, modificações na estrutura do imposto de renda, criação e extinção de

impostos, contribuições e taxas, entre outras alterações, tiveram vez no Brasil. Porém, todas essas mudanças não afetaram a **estrutura tributária**, ou seja, o sentido (o conceito) e a forma pelos quais são cobrados tributos no país. Pode-se dizer que, via de regra, as mudanças realizadas até hoje na estrutura tributária brasileira pouco ou nada privilegiaram os trabalhadores e trabalhadoras e que mantiveram a regressividade.

Nesse início do governo Lula, novamente volta ao centro do debate a questão da reforma tributária, com um esforço institucional para viabilizar modificações que permitam avançar nos principais pontos problemáticos do sistema. Dessa vez, a opção do governo foi “fatiar” a reforma, começando com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 45 (2019), de autoria do deputado Baleia Rossi (MDB/SP), mas agora reformulada com o substitutivo apresentado pelo relator Reginaldo Lopes (PT/MG), construído em diálogo com o governo federal e com o Ministério da Fazenda. Entre os principais pontos, destacam-se:

- Extinção dos seguintes tributos: IPI, PIS (Programa de Integração Social), Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), todos federais, ICMS, estadual, e ISS (Imposto sobre Serviços), municipal. Substituição pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) de âmbito federal e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de âmbito estadual e municipal, nos moldes de um imposto sobre Valor Adicionado (IVA);
- Elimina a cumulatividade, gerando créditos tributários a cada elo na cadeia produtiva e de serviços, ou seja, o imposto pago em um elo da cadeia é descontado na próxima etapa.
- Desonera exportações e investimentos;
- Fato gerador da cobrança de imposto é o princípio do destino, o que faz com que a arrecadação resultante da renda local seja investida na própria região;
- Além de zerar as alíquotas para medicamentos para doenças graves como câncer, serão desonerados em 50% da alíquota vigente os seguintes setores:
  - Serviços de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano;
  - Medicamentos;
  - Dispositivos médicos;
  - Serviços de saúde;
  - Serviços de educação;
  - Produtos agropecuários, pesqueiros, florestais e extrativistas vegetais in natura;
  - Insumos agropecuários, alimentos destinados ao consumo humano e produtos de higiene pessoal;

- Atividades artísticas e culturais nacionais;
- Terão programa especial de tributação: combustíveis, setor de imóveis e construção e o sistema financeiro;
- Criação de imposto seletivo sobre produtos ambientalmente poluentes e prejudiciais à saúde;
- *Cashback*: possibilidade de devolução do IBS e da CBS a pessoas físicas. Os beneficiários serão definidos por lei complementar. Nesse caso, é preciso garantir na regulamentação que o público seja de fato aquele de menor renda e que o retorno seja efetivo, dado que as famílias de menor renda tendem a consumir produtos e serviços na informalidade, em feiras, em pequenos mercadinhos do interior do Brasil, entre outros. É preciso também garantir que o *cashback* envolva as tarifas públicas para as famílias de menor renda.
- Manutenção do regime tributário diferenciados da Zona Franca de Manaus e o Simples Nacional;
- Compras governamentais: sem incidência do IBS e do CBS e destinação da arrecadação do IBS e CBS recolhidos ao ente federativo contratante;
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional: institui o fundo com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais mediante: realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura; fomento às atividades produtivas; ações para desenvolvimento científico e tecnológico. No entanto, os critérios de distribuição dos recursos que procuravam diminuir as desigualdades históricas foram retirados do projeto e serão definidas em lei complementar.
- Criação de um Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, com gestão compartilhada de estados, DF, municípios, de forma a mediar as relações entre os entes federativos sobre o tema;
- Tributação sobre renda e patrimônio: amplia a cobrança do IPVA para os veículos aquáticos e aéreos e possibilidade de o imposto ser progressivo em razão do impacto ambiental do veículo. Também torna o ITCMD (Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação) progressivo, em valor da transmissão, e permite a atualização dos valores do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana);
- Iluminação pública: por reivindicação dos municípios, foi incluída a possibilidade dessa contribuição para custear a expansão e melhoria do serviço, finalidades não previstas atualmente pela Constituição.

- Imunidade: também a partir da negociação na Câmara, como parte de acordo com a bancada evangélica, foi incluída imunidade mais ampla para os templos de qualquer culto, em relação a todos os tributos previstos na Constituição, para as entidades religiosas, inclusive organizações assistenciais e beneficentes.
- Desvinculação: para estados e municípios, a proposta prorroga, de 31 de dezembro de 2023 para 31 de dezembro de 2032, a desvinculação de 30% de receitas dos impostos, taxas e multas já instituídos ou que vierem a ser criados até essa data, e de outras receitas correntes, com exceção de algumas finalidades, como aplicações mínimas em saúde e educação ou Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

No que se refere ao conteúdo da PEC 45/2019 aprovada na Câmara dos Deputados, o movimento sindical brasileiro avaliou como positiva a criação de um imposto sobre valor agregado, que desafoga o setor produtivo manufatureiro, elimina a cumulatividade da tributação, ao mesmo tempo em que busca acabar com a guerra fiscal entre os entes federativos, ao cobrar o imposto no destino. É uma contribuição para a redução das desigualdades, ainda que limitada pela retirada dos critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Regional durante o processo de aprovação na Câmara. Contudo, a discussão ainda não está encerrada, dado que a reforma ainda não foi promulgada e a tramitação no Congresso continua.

Também considerou relevante a proposta de imposto seletivo, que desestimula o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. E ainda destacou como correta a proposta de aumento da progressividade proposta para o imposto sobre herança (ITCMD) e a ampliação da base de incidência do IPVA, incluindo os veículos aquáticos e aéreos.

O projeto em tramitação tem aspectos positivos e avançou contra alguns problemas históricos de nosso sistema tributário, mas a proposta ainda não toca diretamente os problemas da injustiça fiscal e da regressividade tributária, que afetam a população mais pobre e trabalhadores de mais baixa renda.

Falta a taxa sobre ganhos de capital, grandes fortunas (IGF), dividendos de ações, lucros, entre outros. Não terá grande impacto na redução dos impostos indiretos nem na ampliação da progressividade, já que ainda persistirá, nesse cenário, uma arrecadação predominantemente sobre a circulação de bens e serviços e menos sobre renda e patrimônio.

A reforma tributária também substituiu o PIS e a Cofins, tributos federais incidentes sobre a receita bruta das empresas, com alíquotas de 1,65% e 7,6%, respectivamente, totalizando 9,25%, sem caráter cumulativo. No entanto, há diferentes regimes tributários em relação a essas contribuições. Elas são cobradas com o objetivo de financiar a seguridade social, que engloba áreas como saúde, previdência e assistência social. O PIS também financia o FAT, que custeia o programa do seguro desemprego, o abono salarial e aportes ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Com a reforma tributária, o CBS destinará 18% para financiar tanto a seguridade social como o FAT. No entanto, não está definido como será a divisão entre as duas áreas e se esse percentual será suficiente para cobrir o volume de recursos atualmente destinado à seguridade e ao FAT.

No caso do FAT, ainda há o problema criado pela reforma da previdência e que não foi solucionado pela reforma tributária. A Emenda Constitucional 103, de 2019, incluiu os termos grifados nos artigos 239 da Constituição Federal:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo. (Grifo nosso)

O trecho sublinhado “nos termos que a lei dispuser” destaca que foi mantida no texto a previsão de que a aplicação do artigo 239 deve ser regulada por uma legislação específica, o que atualmente é feito pelas Leis nº 7.998/1990 e nº 8.019/1990. Desde a promulgação da Emenda Constitucional 103, não houve alteração nesses dispositivos das leis que regulamentam o artigo 239 da Constituição, o que deixa em aberto a destinação de recursos para “outras ações de previdência social”. Com isso, tem ocorrido anualmente a desvinculação de recursos do FAT para cobrir despesas da previdência, enfraquecendo a capacidade de atuação do Fundo.

A previdência social é uma política fundamental, mas, para sustentá-la, devem ser garantidos os recursos necessários, não a drenagem de verbas do FAT. Com a reforma tributária, fica uma preocupação de como será garantida a verba necessária para as duas



políticas, considerando que não há na PEC a divisão entre os recursos e que, historicamente, a seguridade social enfrenta o subfinanciamento.

## **A reforma tributária que interessa a trabalhadores e trabalhadoras**

O desenvolvimento econômico sustentável é condição para que haja melhor distribuição de renda e justiça social. Trata-se de algo aspirado pela sociedade brasileira por anos. E, para atingir esse objetivo, é necessário um sistema tributário progressivo, porque é ele que permite obter os recursos necessários na sociedade, de forma justa, para financiar políticas públicas e investimentos para viabilizar estruturalmente condições materiais para a mudança. Haveria também uma injeção direta de recursos na sociedade, ao aumentar a renda disponível, principalmente da população pobre.

Do ponto de vista do movimento sindical brasileiro, é necessário que a reforma tributária esteja em sintonia com o seguinte princípio, apresentado na *Pauta da Classe Trabalhadora* e entregue ao presidente Lula durante a campanha eleitoral de 2022:

“Reformar o sistema tributário e orientá-lo pela capacidade contributiva de cada brasileiro e brasileira; pela progressividade dos impostos; pela revisão dos impostos de consumo e dos impostos sobre renda e patrimônio, aumento da tributação sobre grandes heranças e riquezas, lucros e dividendos.”

O DIEESE lançou em 2013, em conjunto com o Sindifisco, uma publicação com 10 pontos para uma tributação mais justa. Veja a seguir os pontos da publicação que foram contemplados na atual fase de reforma e aqueles que constar na segunda etapa, já anunciada pelo governo.

Pontos já incluídos na primeira fase da reforma tributária:

1) **Desonerar a cesta básica**, com controle de repasse para os preços, colaborando para redução dos impostos indiretos da cesta de consumo da classe trabalhadora. Na primeira fase da reforma tributária aprovada na Câmara dos Deputados, em 6 de julho de 2023, os produtos da cesta básica, conforme legislação pertinente, ficarão isentos do CBS (Contribuição Social sobre Bens e Serviços) e IBS (Imposto sobre Bens e Serviços). No entanto, quando forem de fato aplicados, é necessário garantir que essa redução seja repassada aos preços.

2) **Melhorar a cobrança do imposto sobre herança:** prevê que o tributo será progressivo em razão do valor da transmissão ou da doação e que não será cobrado em doações a instituições sem fins lucrativos com finalidade de relevância pública e social, inclusive organizações assistenciais e beneficentes de entidades religiosas e institutos científicos e tecnológicos. Como é um tributo estadual, as alíquotas devem ser definidas localmente.

3) **Cobrar IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) sobre embarcações e aeronaves:** a primeira fase da reforma aprovou a cobrança de IPVA para veículos aquáticos e aéreos, como jatinhos, helicópteros, lanchas e moto aquática. No entanto, por se tratar de imposto estadual, as alíquotas serão definidas por cada unidade da Federação. No entanto, a cobrança prevê algumas exceções. Ficarão livres do imposto: aeronaves agrícolas e de operador certificado para prestar serviços aéreos a terceiros; embarcações de pessoa jurídica que detenha outorga para prestar serviços de transporte aquaviário; embarcações de pessoa física ou jurídica que pratique pesca industrial, artesanal, científica ou de subsistência; plataformas suscetíveis de se locomoverem na água por meios próprios (navio-sonda ou navio-plataforma, por exemplo); tratores e máquinas agrícolas.

4) **Aumentar a transparência sobre a tributação:** a discriminação do valor pago de imposto estadual, municipal e federal virá descrita na nota fiscal. Além disso, a alíquota será única, poucos produtos e serviços terão alíquotas reduzidas a 50% e alguns remédios para tratamentos de doenças graves e produtos da cesta básica serão zerados. O processo de cobrança será simplificado, para facilitar a fiscalização e evitar a sonegação.

Na primeira fase da reforma, ficou determinado ainda que o poder Executivo deve encaminhar ao Congresso Nacional, em 180 dias da promulgação da futura emenda constitucional, projeto de lei de reforma da tributação sobre a renda, acompanhado de estimativas e estudos de impactos orçamentários e financeiros.

A seguir, os pontos para uma tributação mais justa que não estão contemplados nessa primeira fase da reforma.

1) **Corrigir a tabela do Imposto de Renda, aumentando a progressividade:** apesar de não constar da reforma tributária aprovada na semana passada, o processo de correção da defasagem da tabela já teve início em maio de 2023. No entanto, falta garantia de ampliar a progressividade. O DIEESE elaborou uma proposta em que se são criadas mais duas

**A (proposta de) reforma tributária e os trabalhadores e as trabalhadoras**

alíquotas, uma de 15% e uma de 30%. A tabela do Imposto de Renda no Brasil já teve 16 faixas e alíquotas que chegaram a 60%.

- 2) **Tributar lucros de dividendos distribuídos à pessoa física:** desde 1996, esses valores não são tributados. A isenção do imposto sobre a renda de pessoa física, quando da distribuição de lucros, está prevista no artigo 10 da Lei 9.249/1995. É comum que os sócios ou os proprietários de empresas, quando fazem a declaração de ajuste anual do IRPF, declarem baixíssima renda, muitas vezes abaixo do limite da faixa de isenção do tributo, e elevados valores a título de lucros e dividendos.
- 3) **Aumentar os impostos sobre a propriedade da terra (ITR):** Reverter as alterações feitas na legislação de 1996 (Lei 9.393/1996), que desonerou o patrimônio rural e favoreceu o latifúndio improdutivo. Entre as modificações, destacam-se: (1) a supressão do dispositivo que cobrava o dobro de imposto caso não fosse utilizada área igual ou inferior a 30% da terra; Inclusão da “progressividade no tempo”, que diminui a alíquota de 36% para 20% do latifúndio improdutivo por mais de quatro anos; extinção do Valor da Terra Nua mínimo (VTNm); e substituição das três tabelas previstas na lei anterior por apenas uma tabela de alíquotas, desconsiderando as profundas diferenças regionais (econômicas e fundiárias) existentes no país.
- 4) **Tributação sobre a remessa de lucros das empresas estrangeiras:** Até 1995, havia a tributação dos lucros remetidos ao exterior, com alíquota de 15%. A proposta da reforma tributária justa e solidária, apresentada pelos partidos de esquerda, movimentos sociais e movimento sindical, é retomar essa tributação. Restaria definir sob qual ou quais alíquotas é possível estabelecer condições de isenção.
- 5) **Instituir o imposto sobre grandes fortunas:** previsto na Constituição Federal, nunca foi regulamentado. A proposta da reforma justa e solidária é de aplicação da alíquota de 5%, que incidirá sobre valor conhecido do patrimônio líquido das pessoas físicas que exceder a oito mil vezes o valor da faixa de isenção do imposto de renda da pessoa física (acima de R\$ 16.896.000,00 – dezesseis milhões oitocentos e noventa e seis mil reais). Ao final do governo Lula, quando a faixa de isenção chegar a R\$ 5 mil, a cobrança de 5% será para aqueles que possuem patrimônio líquido acima de R\$ 40 milhões. As estimativas são que esses impostos devem arrecadar entre R\$ 29 bilhões a R\$ 40 bilhões (DIEESE/Sindfisco). Além de ser uma quantia significativa, é justo que aqueles que acumulam grandes fortunas contribuam mais para o financiamento do Estado.

6) **Tributar os bens supérfluos e de luxo:** de modo geral, o objetivo de reformar o sistema tributário brasileiro e reduzir os impostos indiretos é ampliar os diretos, no entanto, há produtos que podem ter uma tributação maior, como aqueles considerados supérfluos e de luxo. Esse é um conceito controverso e que muda com o desenvolvimento da sociedade (vide o acesso a eletricidade, ao celular etc.). Um critério para se identificar os itens supérfluos e de luxo seria observar o consumo em relação à renda do consumidor. O aumento dos impostos nesses produtos garante maior margem para diminuir os impostos sobre alimentos, transporte coletivo, eletricidade residencial, remédios, entre outros. Nessa questão, deve haver debate entre técnicos, acadêmicos e representantes de governos e da sociedade civil para se chegar a um consenso.

Ainda segundo o governo federal, nessa segunda fase da reforma, também será realizada a reforma sobre a folha de pagamento de salários. O movimento sindical deve ficar atento para que a proposta não resulte em redução de salário indireto ou diferido no tempo ou ainda em redução de recursos para o FAT (Fundo do Amparo ao Trabalhador) ou para a seguridade social.

Apesar de a atual proposta de reforma tributária ter soluções para alguns problemas do sistema e outros pontos de atenção, a PEC 45/2019 ainda não enfrenta as grandes questões da regressividade, que são o excesso de tributação sobre consumo e a pouca tributação sobre patrimônio, renda e ganhos de capital.

O governo assegura que esta será a primeira etapa da reforma tributária. Resta saber qual a real capacidade de conduzir e aprovar as mudanças de tributação da renda e patrimônio e a progressividade, adiados para a segunda fase.

Assim, para o movimento sindical brasileiro, a reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional deveria também tratar dos impostos diretos, abrindo espaço para reduzir a carga dos tributos indiretos de modo mais substancial e tornando a estrutura de arrecadação mais próxima dos países desenvolvidos. Além disso, existe a preocupação em garantir que haja recursos para o financiamento de políticas públicas e da seguridade social em níveis adequados e perenes.

E, por fim, as entidades sindicais defendem a criação de instrumentos que combatam, de fato, a enorme sonegação de impostos e que garantam a participação da representação de

trabalhadores nos conselhos e espaços de combate à sonegação, além da ampliação de ações de recuperação fiscal, particularmente em relação a grandes devedores (só no Conselho de Administração de Recursos Fiscais - Carf, há R\$ 1,3 trilhão de reais em autos de infração).

Em síntese, para o movimento sindical brasileiro, a reforma tributária deve eliminar injustiças, estimular a produção em detrimento da especulação, garantir os recursos necessários para o financiamento das políticas públicas e da seguridade social, ser progressiva e promotora do desenvolvimento produtivo, dinamizando instituições como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e outros indutores de investimentos públicos, além de servir como instrumento do fortalecimento dos direitos sociais. Deve respeitar o princípio constitucional de “capacidade tributária”, no qual quem pode mais, contribui mais, buscando permanentemente a justiça fiscal. Nessa “primeira fase” da reforma, parte importante desses princípios não está contemplada. O movimento sindical seguirá na disputa para incluí-los, por estar certo de que, caso fiquem de fora, nenhum projeto de desenvolvimento econômico com justiça social logrará sucesso.

## Anexo

### A isenção dos produtos da cesta básica

Com a aprovação do texto da reforma tributária pela Câmara dos Deputados, uma das mudanças que chama bastante atenção é a introdução da isenção de impostos sobre a produção e comercialização dos alimentos básicos. Motivada pela ideia de que é necessário baratear esses produtos, que proporcionalmente pesam mais sobre o orçamento dos mais pobres, a medida ainda está por ser confirmada pelo Senado Federal. Falta também definição sobre os alimentos que farão parte da cesta isenta.

Vários segmentos do governo federal já discutiam o que seria uma cesta ideal, saudável, que respeitasse os hábitos regionais de consumo, entre outros aspectos. A intenção é que a cesta, uma vez definida, sirva para embasar várias políticas públicas, especialmente para guiar a política nacional de abastecimento.

Contudo, mesmo sem a definição dos produtos que vão compor a cesta, é possível fazer algumas estimativas da medida. Por exemplo, com base nos percentuais de carga tributária média utilizados no estudo *Nota Sobre a Incidência do IBS/CBS sobre produtos da Cesta Básica*, de Eduardo Fleury<sup>2</sup>, calculou-se qual poderia ser o impacto pleno da desoneração nos produtos que compõem a Pesquisa da Cesta Básica de Alimentos, realizada pelo DIEESE. No estudo, as alíquotas<sup>3</sup> consideradas por produto foram: 14,41%, carne bovina; 7,76%, batata e tomate; 3,83%, leite; 10,61%, açúcar, manteiga e óleo de soja; 3,83% arroz e feijão; 6,62%, banana; 10,56%, pão francês, farinha de trigo ou de mandioca. Entretanto, é preciso salientar que:

1. Não se pode afirmar que todos os produtos da Pesquisa da Cesta Básica de Alimentos do DIEESE comporão a cesta que a reforma pode isentar;
2. A carga tributária média sobre esses produtos é uma aproximação da média nacional, mas sabe-se que existe uma diferença de uma UF para a outra;

<sup>2</sup> Disponível em < [https://static.poder360.com.br/2023/07/Nota\\_Cesta\\_Basica\\_125.pdf](https://static.poder360.com.br/2023/07/Nota_Cesta_Basica_125.pdf) >

<sup>3</sup> Como coloca Eduardo Fleury, a metodologia para calcular a carga tributária de cada produto considera: a. Os tributos destacados na venda do varejista ao consumidor (também foram considerados os casos de substituição tributária); b. Os tributos não creditados que ficam nos custos dos varejistas; c. Os tributos não creditados pela cadeia produtiva de cada produto.

3. Não necessariamente a redução dos tributos será repassada integralmente aos preços ao consumidor final, algo que pode ser muito influenciado pela estrutura de mercado de cada um dos produtos que compõem a cesta.

Assim, se os produtos que compõem a Pesquisa do DIEESE fossem desonerados totalmente (alíquota zero), segundo a carga tributária considerada, a queda média nas cidades do país seria de cerca de R\$ 67,00 ou de 9 a 10% do valor atual por mês. Isso significa que, no ano, a economia potencial ficaria em aproximadamente R\$ 800,00 para uma pessoa.

**Simulação<sup>1</sup> do custo da cesta básica de alimentos  
com e sem tributos pitais selecionadas - junho de 2023**

| <b>Capital</b> | <b>Cesta Total sem isenção(R\$)</b> | <b>Cesta Total com isenção (R\$)</b> | <b>Diferença (R\$)</b> | <b>Diferença (%)</b> |
|----------------|-------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|----------------------|
| Brasília       | 687,33                              | 619,17                               | -68,16                 | -9,92                |
| Campo Grande   | 730,19                              | 657,00                               | -73,19                 | -10,02               |
| Goiânia        | 669,39                              | 604,03                               | -65,36                 | -9,76                |
| Belo Horizonte | 656,02                              | 590,83                               | -65,19                 | -9,94                |
| Rio de Janeiro | 741,00                              | 667,88                               | -73,12                 | -9,87                |
| São Paulo      | 783,05                              | 705,77                               | -77,28                 | -9,87                |
| Vitória        | 691,34                              | 621,51                               | -69,83                 | -10,10               |
| Curitiba       | 701,22                              | 629,34                               | -71,88                 | -10,25               |
| Florianópolis  | 771,54                              | 692,14                               | -79,40                 | -10,29               |
| Porto Alegre   | 773,56                              | 693,70                               | -79,86                 | -10,32               |
| Belém          | 659,89                              | 597,47                               | -62,42                 | -9,46                |
| Aracaju        | 567,11                              | 511,60                               | -55,51                 | -9,79                |
| Fortaleza      | 661,16                              | 597,15                               | -64,01                 | -9,68                |
| João Pessoa    | 604,89                              | 546,94                               | -57,95                 | -9,58                |
| Natal          | 632,27                              | 571,52                               | -60,75                 | -9,61                |
| Recife         | 621,14                              | 562,21                               | -58,93                 | -9,49                |
| Salvador       | 595,84                              | 539,16                               | -56,68                 | -9,51                |

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Tomando como hipótese que toda a redução de carga tributária resultante da desoneração seja repassada ao consumidor, resultando em diminuição de preços

Rua Aurora, 957 – 1º andar  
CEP 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)

**Presidente: Maria Aparecida Faria**

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

**Vice-presidente: José Gonzaga da Cruz**

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

**Secretário Nacional: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo: Antônio Francisco da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretor Executivo: Bernardino Jesus de Brito**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

**Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo**

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes**

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Diretora Executiva: Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi**

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo: Nelsi Rodrigues da Silva**

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa**

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

**Diretor Executivo: Sales José da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Diretora Executiva: Zenaide Honório**

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

**Direção Técnica**

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

Patrícia Pelatieri – Diretora Técnica Adjunta

Victor Pagani – Diretor Técnico Adjunto

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

**Equipe técnica**

Adriana Marcolino

Altair Garcia

Leandro Horie