

# SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA E CONTROLE DE ARRECADAÇÃO

## BRAZILIAN PUBLIC SECTOR: ANALYSIS OF TAX REFORM PROPOSALS AND TAX COLLECTION CONTROL

Beatriz de Paula Silva, Marcela Marques do Nascimento da Silva Tenório, Rebeca Anamy Henrique Jenuário, Sabrina Oliveira de Moraes e Yasmin Mesquita de Santana Pedro<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo consiste na apresentação do atual sistema tributário brasileiro, buscando o referencial histórico de mudança até os dias atuais, para que se tenha base do seu funcionamento e torne possível a avaliação da reforma tributária proposta pela Comissão Mista de Reforma Tributária, a qual no atual momento (2021) encontra-se pronta para pauta no Plenário da Câmara, e pelo Governo Federal, apresentada como projeto de Lei e com duas fases de implementação.

Será analisado o cenário macro da arrecadação de impostos atuais em comparação ao proposto pela Reforma Tributária e como esse novo direcionamento poderá, ou não, trazer melhorias para a qualidade dos gastos públicos e como afetará as classes mais vulneráveis às mudanças socioeconômicas.

No entanto, será apresentado as maiores porcentagens de repasse de tributos para os setores, a fim de analisarmos os gastos mais significativos do Estado, e como a reforma proposta defende a regulamentação de arrecadação, com o benefício para quais setores e despesas.

**Palavras-chave:** Reforma tributária. Tributação. Setor Público. Impostos. Gasto Público. Sistema Tributário Brasileiro. Sistema Tributário Nacional. Tributo.

**Abstract:** The article consists of the presentation of the current Brazilian tax system, searching for the historical reference of change until the present day, providing a basis for this operation and make possible to evaluate the tax reform proposed by the Joint Committee on Tax Reform, which at the present time (2021) It is ready for Congress consideration and by the Federal Government, presented as a Low Project and with two phases of implementation.

The macro scenario of current tax collection will be analyzed in comparison to that proposed by Tax Reform and how this new direction may or may not bring improvements to the quality of public spending and how it will affect the classes most vulnerable to socioeconomic changes.

---

<sup>1</sup> Acadêmicos do curso de Ciências Econômicas da Instituição de Ensino Superior (IES) da rede Ânima Educação. E-mails: mxrcela99@hotmail.com, rebecanamy@gmail.com, beatriz-paula1@hotmail.com, smorais001@gmail.com e yasmin.mesquita@hotmail.com. Artigo apresentado como requisito parcial para a conclusão do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Instituição de Ensino Superior (IES) da rede Ânima Educação. 2021. Orientador: Prof. Paulo Vitor Sanches Lira, Mestre e Doutor em Economia Política Internacional.

However, will be presented the highest percentages of tax transfers to the sectors, in order to analyze the most significant spending of the state, and as the proposed reform defends the collection regulation, with the benefit to which sectors and expenses.

**Keywords:** Tax Reform. Taxation. Public Sector. Taxes. Public Spending. Brazilian Tax System. National Tax System.

## 1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre a reforma tributária no país vem se intensificando por ser um assunto de interesse público e com o objetivo de atingir um bem comum, sendo a arrecadação justa. O sistema tributário Brasileiro é um dos mais complexos do mundo e com a quantidade de normas e obrigações que foram sendo incluídas e modificadas, cada vez mais se torna difícil a compreensão, e assim surgindo propostas de uma possível simplificação.

Mesmo com todas as propostas apresentadas por representantes legais eleitos, ainda não houve consenso sobre quais mudanças seriam relevantes em uma nova alteração do sistema tributário no Brasil. Mas antes do reconhecimento do sistema atual vigente no Brasil, é importante compreender o conceito de tributo, como se deu a evolução do Sistema Tributário ao longo dos anos e por quais reformas o país já passou.

Através da Lei 5.172 de 1966 foi criado o Sistema Tributário Nacional (STN) e por essa é possível definir o que é tributo, quais tributos foram adotados no Brasil, como os tributos são gerados, tais quais sua obrigação e competência, sendo a competência exercida e limitada pelos entes federativos por leis distintas entre eles.

Conforme o Código Tributário Nacional (CTN), os tributos são definidos como:

“Toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966, p. 60).

Segundo Fabretti, os tributos podem ser ou não vinculados. Os tributos vinculados, ou impostos, são devidos pelo contribuinte sem necessidade de contraprestação de obrigação específica do Estado, logo sendo uma prestação pecuniária compulsória unilateral não consensual de natureza legal. A compulsoriedade do tributo não o iguala a outras prestações pecuniárias previstas em lei, como as multas, que são ressarcimentos por algum dano causado a outrem. Sendo assim, todo tributo é uma prestação pecuniária prevista em lei, mas nem toda prestação pecuniária é um tributo.

Os impostos são a forma mais visível de arrecadar recursos necessários para custear serviços de bem comum e podem ser cobrados de forma direta ou indireta. Quando se trata de maneira direta, temos impostos aplicados a uma pessoa física ou jurídica de maneira intransferível, ou seja, o imposto é cobrado daquela pessoa de maneira individual, impostos sobre renda e/ou riqueza-propriedade. Enquanto os impostos indiretos são os que estão inclusos nos produtos e serviços consumidos.

A maneira que os impostos são arrecadados definem o tipo de sistema adotado pelo estado, podendo ser Regressivo ou Progressivo. No sistema regressivo a taxação é maior conforme menor é a renda disponível, como o que acontece hoje no Brasil devido aos altos impostos sobre consumo com impacto direto nas classes sociais mais baixas. Já a tributação progressiva se caracteriza pela maior participação dos impostos sendo medida através da renda, logo aqueles que têm maior poder de contribuição pagam um valor maior de tributos ou um valor proporcional ao seu patrimônio.

O Sistema Tributário é fortemente relevante à economia de um país, já que é base de afetação da distribuição de renda de maneira nacional e regional, impactando de várias maneiras o crescimento econômico. A tributação e a necessidade de se criar um sistema tributário nacional é indispensável para que o estado consiga funcionar e desempenhar suas funções de maneira autônoma. O

estado deve proporcionar os serviços dos quais o mercado não consegue contemplar de maneira mais igualitária e satisfatória possível.

Segundo Kiyoshi Harada (2018), Sistema Tributário Nacional é o conjunto de normas constitucionais de natureza tributária, inserido no sistema jurídico global, formado por um conjunto unitário e ordenado de normas subordinadas aos princípios fundamentais reciprocamente harmônicos, que organiza os elementos constitutivos do Estado, sendo claramente a Constituição em si, e delimitando a importância da existência de um STN consistente.

### **1.1 Principais características do Sistema Tributário Brasileiro atual**

Para analisarmos o Sistema Tributário Nacional, é necessário começar pelo então recolhimento dos tributos e tem como o objetivo subsidiar as atividades que o Estado tem, como melhorias de bens comuns, aplicações em infraestrutura ou no pagamento de salários dos servidores públicos. Porém, independentemente da sua funcionalidade, o STN existente hoje no Brasil é visto como complexo e recoso, com alta carga tributária, ainda mais impactante quando aliada à taxa de juros, gerando endividamento fiscal nas empresas.

A visão complexa e recosa do Sistema decorre também da inconsistência das leis tributárias como no caso da aplicação do ICMS (Imposto Sobre Circulação De Mercadorias e Serviços) de cobertura nacional, porém com legislação diferente em cada estado e no Distrito Federal. O mesmo ocorre na aplicação do ISS (Imposto Sobre Serviços), de cobertura municipal, porém com legislação diferente em cada um dos cerca de 5600 municípios do país. (EDUCAÇÃO, TRIBUTAÇÃO; 2019).

Diferente de outros países até o momento, como os Estados Unidos que realizou em 1986 o Tax Reform Act, o Brasil permaneceu com fortes características vistas como negativas e impactantes aos tributados, como a redução de alíquotas à corporações, o aumento de impostos sobre consumo e não sobre a renda e a diminuição do número de alíquotas sobre a renda de pessoas físicas.

Segundo Santiago e Silva (2006), o sistema tributário evoluiu de forma lenta, onerosa, ineficiente e multi-tributária nas várias esferas do governo, sendo a esfera federal responsável por 70%, mais de 2/3 do total, a estadual por 26% e a municipal por 4% por total arrecadado.

A introdução de um tributo piora a situação do tributado que deve escolher entre consumir menos ou trabalhar mais para consumir no mesmo nível. Por outro lado, segundo Auerbach e Slemrod, a introdução de um tributo pode trazer benefícios ao contribuinte, que pode evoluir para uma situação melhor que à original ao pagamento do tributo, com a entrega de um bem público, por exemplo. Dado determinado nível de benefício, o sistema arrecadador deve ter o menor efeito possível sobre os contribuintes. (AUERBACH e SLEMROD, 1997).

Na tabela a seguir, vemos como é a repartição das competências tributárias nacional;

Tabela 1 – Repartição Constitucional de Competências Tributárias

TRIBUTO	ENTE	ARTIGO
Imposto, taxas e contribuição de melhoria	União, Estados, DF e Municípios	145
Empréstimos compulsórios	União	148
Contribuições especiais	União	149
Contribuição de iluminação Pública	Municípios e DF	149-A
Impostos federais	União	153
Novos Imposto e impostos extraordinários	União	154
Impostos estaduais	Estados e DF	155
Impostos municipais	Municípios e DF	156
Contribuições para seguridade	União	195
Contribuições para regime próprio de previdência	União, Estados, DF e Municípios	149, § 1º
Novas contribuições para seguridade	União	195, § 4º

Fonte: Celso Neto (CÂMARA DOS DEPUTADOS. Sistema Tributário Nacional – 2019)

A tabela informa os três níveis de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, podem arrecadar taxas e doações para a realização de melhorias, desde que também realizem atividades de arrecadação desses tributos. Isso significa que, no caso de taxas, devem estar aptos a prestar serviços ou realizar atividades típicas de fiscalização do poder de polícia e realizar obras públicas, sejam elas de melhorias e contribuições (NETO, 2019).

## 1.2 Divisão de Impostos vigente hoje no país

A União pode tributar sobre a Importação de Produtos vindo de fora (II); Exportação, para o exterior, também de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); Na renda e proventos de qualquer natureza (IR); Em produtos Industrializados (IPI); Com operações de crédito, câmbio e seguro, como relativas de títulos ou valores mobiliários (IOF); Com propriedade rural (ITR); Em grandes fortunas (IGF). Origem histórica, política e econômica influenciam na composição da estrutura de compartilhamento de capacidade.

Com os Estados e o Distrito Federal, (art.155) podem ter impostos sobre: Transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD ou ITCMD); Operações com a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); Com a propriedade de veículos automotores (IPVA).

Os Municípios são capazes de colocar impostos sobre: Propriedade predial e territorial urbana (IPTU); Transmissão sobre imposto de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis (ITBI); Serviços com qualquer natureza, definidos em lei complementar (ISS).

Já o Distrito Federal, tende a acumular jurisdição tributária estadual e municipal. Em outras palavras, pode ser tributado dentro de jurisdição dos Estados, ou pode ser tributado dentro da jurisdição Municipal (NETO, 2019).

Na tabela 2, vemos a forma de que é feito a repartição da arrecadação do governo, e para qual Ente vai o então recolhimento dos tributos;

Tabela 2 – Repartição Constitucional Para Instituição de Impostos

ENTE	IMPOSTO
União	II, IE, IR, IPI, IOF, ITR E IGF
Estados e Distritos Federal	ITCD, ICMS e IPVA
Municípios e Distrito Federal	IPTU, ITBI e ISS

Fonte: Celso Neto (CÂMERA DOS DEPUTADOS. Sistema Tributário Nacional - 2019)

Como podemos notar na tabela 2, apenas a União pode instituir Empréstimos Compulsórios (art.148) e Contribuições Especiais (art.149), e é o Ente que mais recebe arrecadação, conforme informa o esquema. Nessas condições se inclui, contribuição social, intervenção no campo econômico e interesse em categorias profissionais ou econômicas são utilizados como ferramentas para sua atuação em seus respectivos campos.

Para complementar a Tabela 2, vemos a seguir na Tabela 3, para onde vão as receitas arrecadas nos tributos de cada governo, de onde é prevista na Constituição de 1988;

Tabela 3 - Destino da arrecadação

TRIBUTOS/ENTE	UNIÃO-ESTADOS e DF	UNIÃO-MUNICÍPIOS	ESTADOS-MUNICÍPIOS
IR	21,5%	24,5%	-
IR - Fonte	100%	100%	-
IPI	21,5%	24,5%	-
IPI - Exportação	10%	-	25%(dos 10%)
IOF - Ouro	30%	70%	-
ITR	-	50% ou 100%(optante)	-
Novos Impostos	20%	-	-
CIDE-Combustíveis	29%	-	25%(dos 29%)
ICMS	-	-	25%
IPVA	-	-	50%

Fonte: Celso Neto (CÂMERA DOS DEPUTADOS. Sistema Tributário Nacional – 2019)

Vemos que a repartição é definida para cada órgão regulador, e consequentemente gera mais recurso para a arrecadação de tributos e assim ser distribuído para o seu destino ideal, que seria os Municípios, Estados, Governo Federal.

### 1.3 Principais pontos a serem considerados pelos Projetos de Reforma Tributária

Hoje existem três propostas de Reforma Tributária. O primeiro de autoria da câmara dos deputados, redigida pelo Deputado Baleia Rossi, o projeto de Emenda à Constituição (PEC 45/2019). O segundo é de autoria do Senado, a PEC

110/2019, e a última é de autoria do Governo Federal, o Projeto de Lei (PL 3887/2020). As propostas das PECs 45/2019 e 110/2019 foram unificadas em fevereiro de 2020 pela Comissão Mista de Reforma Tributária, formada por 25 deputados e 25 senadores.

### **1.3.1 PEC nº 45/2019: Reforma Tributária (Câmara dos Deputados)**

Originalmente idealizada pelo economista Bernard Appy, porém com autoria do deputado Baleia Rossi, a proposta visa a criação de uma alíquota única uniforme, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de caráter nacional, para substituição de cinco tributos já existentes (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS), como a exemplo dos impostos sobre valor agregado (IVA) já existentes em países desenvolvidos.

A proposta prevê a criação do IBS com crédito financeiro e tributação no local de destino, crédito imediato nas aquisições de bens destinados a ativo imobilizado (investimentos), manutenção do tratamento favorecido hoje às micro e pequenas empresas, além de não haver previsão de incentivos fiscais.

Segundo nota técnica do Conof/CD:

19.A PEC 45 prevê transição de dez anos para instituição integral do novo imposto e extinção dos atuais tributos. Nos primeiros dois anos seria instituída alíquota-teste de 1%, cuja arrecadação será deduzida integralmente pelo contribuinte do valor devido de Cofins.

20.Com relação à distribuição de receitas aos entes federativos, a PEC prevê transição de 50 anos, sendo que nos primeiros 20 anos apenas a arrecadação excedente à variação da inflação seguirá o princípio do destino. Em cada um dos trinta anos seguintes a parcela que repõe a arrecadação será reduzida em um trinta avos, de forma que ao fim do quinquagésimo ano a partir do ano de referência toda a distribuição para estados e municípios se dará integralmente pelo princípio do destino.

A proposta se limita aos tributos sobre consumo, não citando possíveis criações de fundos para compensar perdas de receitas. Estados e municípios

poderão fixar alíquotas diferentes sobre o IBS anualmente a fim de corrigir desvios na alíquota de referência fixada no ano anterior.

### **1.3.2 PEC nº 110/2019: Reforma Tributária (Senado Federal)**

De autoria do senador Davi Alcolumbre e decorrente da PEC 293/2004, a proposta visa substituir nove tributos federais, estaduais e municipais já existentes (IPI, IOF, PIS, Pasep, Cofins, CIDE - Combustíveis, Salário-Educação, ICMS e ISS) pelo imposto sobre bens e serviços (IBS) e pelo imposto sobre valor adicionado (IVA). Além desses, será criado o Imposto Seletivo (IS), com incidência sobre telecomunicações, energia, veículos e derivados de petróleo e tabaco.

Segundo a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, a Reforma também propõe:

1. O imposto de renda (IR) incorporará a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)
2. Extensão do alcance do imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA) a embarcações e aviões e transfere o produto de sua arrecadação aos Municípios
3. Federalização do imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD), sendo o produto da arrecadação revertido aos Municípios

Mantendo a mesma carga tributária e a mesma participação atual na divisão de tributos entre União, Estados e Municípios (com exceção das alterações no IPVA e ITCMD), a pretensão dessa Reforma é simplificar o sistema tributário nacional.

### **1.3.3 PL nº 3887/2020 do Governo Federal**

O projeto de Lei 3887/2020 constitui a primeira fase da Reforma Tributária proposta pelo Governo Federal e prevê a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), como substituição ao PIS/Pasep e Cofins.

A alíquota da CBS será de 12% para empresas no geral e 5,9% para entidades financeiras, como seguradoras, bancos e planos de saúde. Empresas que hoje são optantes pelo Simples Nacional manterão o tratamento tributário favorecido, porém o crédito transferido será baseado no valor pago pelas empresas do Simples.

#### **1.3.4 PL nº 2337/2020 do Governo Federal**

Constituindo a segunda fase da Reforma Tributária proposta pelo Poder Executivo, o projeto altera mudanças no Imposto de Renda para empresas e pessoas físicas, além de investimentos financeiros com o objetivo, segundo o Governo Federal, de combater a sonegação, gerar mais investimentos e emprego, além de reduzir distorções acabando com privilégios.

Segundo o Deputado Celso Sabino, da relatoria do Plenário pela Comissão Especial, o projeto:

Revisa a legislação do imposto sobre a renda, propondo medidas que abrangem os mais variados temas, que vão da correção de imperfeições e ineficiências na legislação e o aprimoramento de critérios antielisivos, à correção da tabela do imposto de renda da pessoa física, a reestruturação da tributação do mercado de capitais e das pessoas jurídicas em geral.

O cerne da proposta, porém, consiste na reformulação do modelo adotado desde a Lei nº 9.249/1995, que isenta do imposto a distribuição de lucros e dividendos, concentrando o ônus tributário integralmente na pessoa jurídica. A partir dessa medida, irradiam-se efeitos amplos na legislação tributária, demandando ajustes que eliminem frestas normativas, na busca da adequada tributação dos rendimentos dos sócios.

As medidas propostas pelo Projeto segundo o Ministério da Economia, para pessoas físicas, são:

**a) Ajuste da tabela de Imposto de Renda para Pessoa Física (IRPF):** O limite de isenção é aumentado em 31%, reajustado de R\$ 1.903,98 para R\$ 2.500 mensais. Dessa forma, os degraus intermediários da escala também são ajustados, reajustando as demais faixas e reduzindo o imposto para 30 milhões de

contribuintes, porém adicionando mais de 1,5 milhão de pessoas à quantidade final de tributadas.

Tabela 4 - Faixas de Imposto de Renda para Pessoas Físicas

Atual		Nova		
Contribuintes	Faixas	Faixas	Contribuintes	Alíqt.
10,7 mi	Até R\$ 1.903,98	Até R\$ 2.500	16,3 mi	0%
6,8 mi	R\$ 1.903,99 - R\$ 2.826,65	R\$ 2.500,01 - R\$ 3.200	2,8 mi	7,5%
3,7 mi	R\$ 2.826,66 - R\$ 3.751,05	R\$ 3.200,01 - R\$ 4.250	3,6 mi	15,0%
2,3 mi	R\$ 3.751,06 - R\$ 4.664,68	R\$ 4.250,01 - R\$ 5.300	2,2 mi	22,5%
6,9 mi	Acima de R\$ 4.664,68	Acima de R\$ 5.300,01	6,3 mi	27,5%

Fonte: Agência Câmara (CÂMERA DOS DEPUTADOS. Sistema Tributário Nacional – 2021)

Tabela 5 - Comparativo dos valores pagos atualmente e após a segunda fase da Reforma Tributária

Renda	IRPF como é?	IRPF como fica?	Redução do imposto
R\$ 1.500,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	-
R\$ 2.000,00	R\$ 7,20	R\$ 0,00	-100%
R\$ 2.500,00	R\$ 44,70	R\$ 0,00	-100%
R\$ 3.000,00	R\$ 95,20	R\$ 37,50	-60,6%
R\$ 3.500,00	R\$ 170,20	R\$ 97,50	-42,7%
R\$ 4.000,00	R\$ 263,87	R\$ 172,50	-34,6%
R\$ 4.500,00	R\$ 376,37	R\$ 266,25	-29,3%
R\$ 5.000,00	R\$ 505,64	R\$ 378,75	-25,1%
R\$ 6.000,00	R\$ 780,64	R\$ 638,75	-18,2%
R\$ 7.000,00	R\$ 1.055,64	R\$ 913,75	-13,4%
R\$ 10.000,00	R\$ 1.880,64	R\$ 1.738,75	-7,5%
R\$ 15.000,00	R\$ 3.255,64	R\$ 3.113,75	-4,4%
R\$ 20.000,00	R\$ 4.630,64	R\$ 4.488,75	-3,1%

Fonte: Agência Câmara (CÂMERA DOS DEPUTADOS. Sistema Tributário Nacional – 2021)

**b) Alteração do Desconto Simplificado:** O desconto simplificado, que foi criado para facilitar o preenchimento da declaração quando essa ainda era feita em papel, ficará restrito a quem recebe anualmente R\$40 mil, mantendo 20% como percentual.

**c) Tributação de Lucros e Dividendos distribuídos:** Atualmente não são tributados, porém passarão a ser tributados na fonte. Para microempresas e empresas de pequeno porte haverá isenção para valores até R\$20 mil mensais.

**d) Atualização no valor de bens:** Por opção do proprietário do imóvel, a ser tomada entre janeiro e abril de 2022, o cidadão pode optar pela atualização dos valores patrimoniais, que atualmente tem incidência de imposto entre 15% e 22,5%, pela incidência de 5% sobre o ganho de capital na venda do bem.

Alterações propostas pelo projeto para as empresas:

**a) Redução de IRPJ:** Haverá queda da alíquota geral em duas etapas, sendo a primeira para 12,5% em 2022, e a segunda para 10% em 2023. Ainda haverá adicional de 10% para lucros acima de R\$ 20 mil mensais.

**b) Apuração Trimestral do IRPJ:** Atualmente há a opção de apuração trimestral ou anual de impostos. Empresas com tributação anual precisam apurar e pagar estimativas mensalmente. A partir da reforma, todas as empresas deverão apurar trimestralmente o IRPJ e CSLL.

**c) Pagamento em Ações:** Gratificações pagas a sócios e dirigentes feitas em ações da empresa não poderão mais ser deduzidas como despesas operacionais. Os pagamentos a empregados ainda seguirão dedutíveis.

**d) Juros sobre Capital Próprio:** Será vedada a possibilidade de deduzir juros sobre o capital próprio.

**e) Reorganizações das Empresas:** Novas regras impedindo o aproveitamento indevido de deduções na venda das participações societárias.

**f) Ganho de capital Indireto:** Criação de regras para a apuração do ganho de capital em alienações indiretas de ativos no Brasil por empresas no exterior.

Segundo levantamento da Câmara dos Deputados, o texto proposto impactaria as receitas públicas na forma de aumento e redução de receitas tributárias e de alteração, prorrogação e cancelamento de benefícios tributários. Quanto às medidas que repercutem na arrecadação, por elevação ou redução de alíquotas, alteração nas hipóteses de incidência e de apuração, haveria neutralidade na arrecadação da União, não estando disponível no relatório o efeito segregado por tributo, que apresenta o seguinte resultado consolidado:

No conjunto, as medidas referentes à tributação de lucro e dividendos distribuídos, à revogação da dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio, ao mercado financeiro, lucros acumulados no exterior e à atualização do valor dos bens imóveis acarretará um aumento de receitas tributárias estimado em R\$ 89,1 bilhões em 2022, em R\$ 103,4 bilhões em 2023 e em R\$ 101,5 bilhões em 2024. As medidas referentes à redução da alíquota do IRPJ e da CSLL e à atualização do valor dos bens imóveis para os anos de 2023 e 2024 acarretará uma redução de receitas tributárias estimada em R\$ 79,3 bilhões em 2022, em R\$ 85,6 bilhões em 2023 e em R\$ 85,2 bilhões em 2024 (Câmara dos Deputados. Nota Técnica 44/2020) .

## **2. ESTRUTURA DE ARRECADAÇÃO ATUAL E A POLÍTICA DE GASTOS PÚBLICOS**

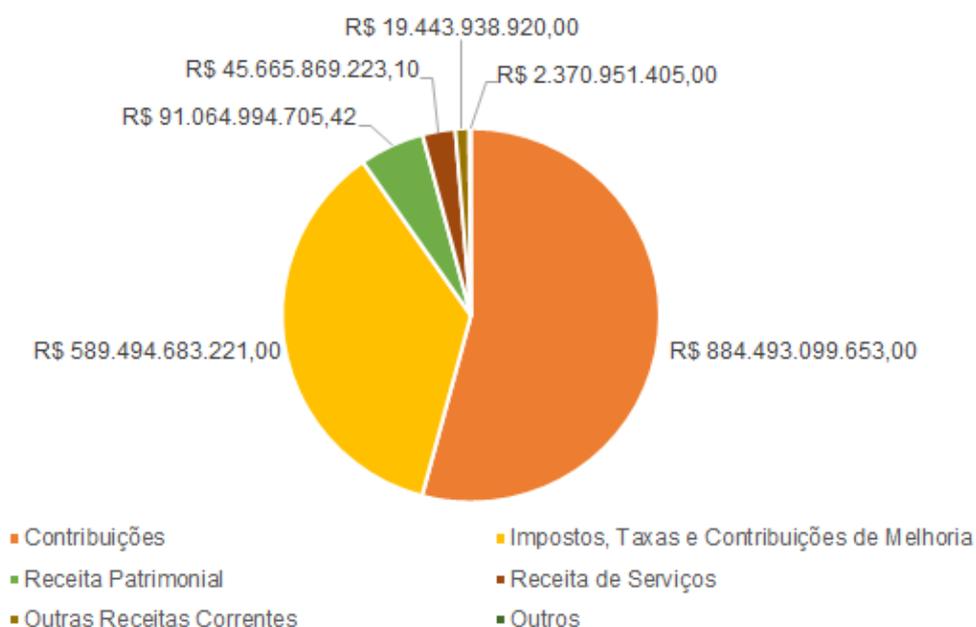
Impostos diretos e indiretos, conforme explicados anteriormente, compõem o orçamento público, que pode ser definido como o quantitativo arrecadado para distribuição e definição dos gastos públicos. É importante realizar uma breve introdução sobre a composição deste orçamento para que a análise do recolhimento da tributação seja realizada com a visão do seu objetivo final, o funcionamento e manutenção da máquina pública.

A elaboração do orçamento consiste, principalmente, em três etapas: Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei

Orçamentária Anual (LOA), todas realizadas pelo poder Executivo. A PPA consiste nas metas traçadas para o período vigente de governabilidade, quatro anos. A LDO, a qual define as prioridades e manutenção das políticas públicas, e LOA, a qual consiste na fixação da receita para o funcionamento das políticas aplicadas, são elaboradas anualmente, para que venha ao encontro ao cumprimento dos objetivos do Estado.

No gráfico abaixo, é possível analisar o quanto a tributação participa no total orçamentário da receita, orçado em 2021 para R\$ 4,18 trilhões:

Gráfico 1 - Distribuição do Orçamento por Origem Associada à Categoria Receitas Correntes

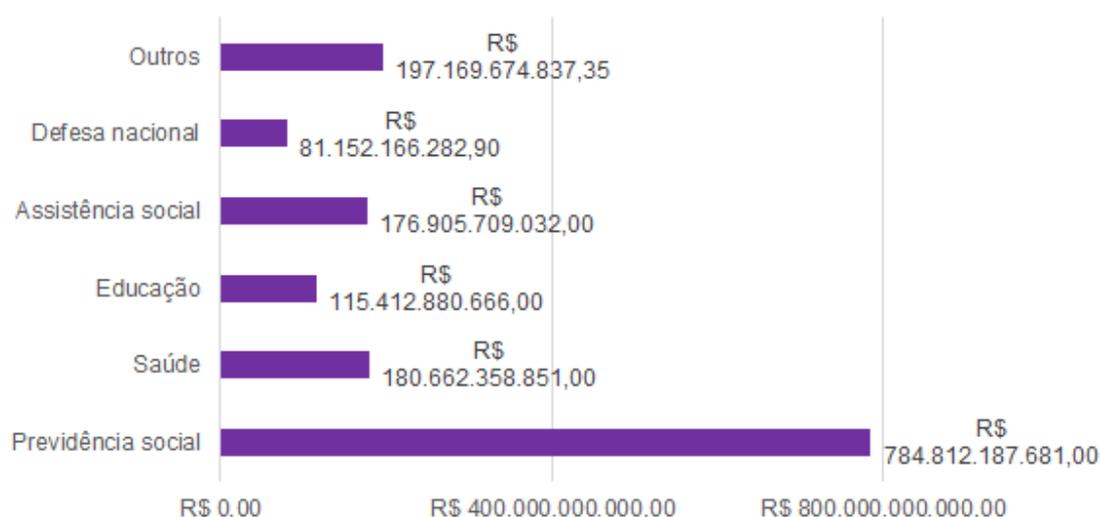


Elaboração das Autoras/ Fonte: Portal da Transparência

As contribuições apresentadas no gráfico significam as taxas cobradas diretamente de acordo com a renda do contribuinte, assemelhando-se ao conceito de imposto. A arrecadação faz parte de 90% da receita corrente, de um total de R\$1,6 trilhões. O restante do quantitativo que compõe o orçamento público é proveniente de receitas de capital, como operações de crédito do Estado.

A distribuição do orçamento anual é realizada em 36% para áreas finalísticas, ou seja, as esferas que atingem diretamente a sociedade. É possível visualizar abaixo as áreas de maior impacto para direcionamento de recursos:

Gráfico 2 - Principais áreas que recebem recursos



Elaboração das Autoras/ Fonte: Portal da Transparência

A arrecadação que compõe o orçamento público funciona como a receita para as despesas mapeadas anualmente, incluindo as políticas públicas, que são planejadas e desenvolvidas de acordo com a necessidade da sociedade, visando melhorias em cenários vulneráveis.

As políticas sociais estão inclusas na elaboração de políticas públicas, e é nessa esfera que o sistema tributário pode influenciar na abrangência de pessoas que necessitam de maior suporte por parte do Estado.

A maior parte da arrecadação de tributos é realizada por meio direto, sobre a renda, como exemplificado na tabela com as características do sistema atual. Porém, os impostos indiretos são aplicados independente de classe social, sendo o principal sobre o consumo, definido como regressivo.

A alíquota igualitária para a aquisição desses bens acaba prejudicando e tornando o sistema tributário desigual, visto que é necessário manter as alíquotas independente de renda. De outro lado, caso não houvesse essa tributação, haveria menor arrecadação e defasamento de receita, não atendendo o plano traçado para atingimento das metas orçamentárias.

## **2.1 Comparação do Sistema Tributário Atual com as propostas de Reforma Tributária do Governo Federal e pela Comissão Mista de Reforma Tributária**

Nas reformas apresentadas pelo congresso existe a preocupação apenas com a simplificação dos impostos, como: PIS e COFINS, que estão ligados diretamente ao seguro desemprego e seguridade social, essa unificação e alteração nas alíquotas, fará com que haja um subfinanciamento dos programas de seguridade.

Para o economista Bernard Appy (2020), a reforma não tem caráter distributivo, e sim, tributa mais a cesta básica e também os serviços, mantendo uma neutralidade, então o benefício em termos de diminuição das desigualdades sociais é pequeno, beneficiando apenas uma parcela de 35% da população brasileira.

Para o advogado e professor Fernando Sacuri Scaff (2020) a proposta em trâmite no congresso “Unifica alíquota, o que é péssimo para a desigualdade. Essa alta tributação taxa o mesmo tanto para pobre quanto para rico. Hoje temos alíquota menor para arroz, feijão e maior para perfume, por exemplo. Na nova proposta, do óleo ao avião, tudo terá a mesma alíquota”. O professor ainda ressalta que o foco da proposta é sobre o consumo e não com o objetivo de melhor distribuição de renda e diminuição das desigualdades sociais.

Em outra perspectiva, é discutido que as reformas propostas tendem a beneficiar o âmbito empresarial, com a simplificação na forma de recolhimento,

essa nova sistemática pode resultar em uma eficiência na produtividade com a racionalização na apuração e recolhimento de impostos para as empresas.

Para deixar o sistema tributário menos desigual, as reformas devem buscar reequilibrar a metodização de tributação, deve-se manter a arrecadação, porém diminuindo a carga tributária cobrada da parcela mais pobre e tributando mais a parcela rica da população, com essa ação imediatamente ativamos a economia, afinal com a diminuição dos impostos dos mais pobres, o consumo tende a aumentar (Moreira 2020).

### **3 COMO A IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PROPOSTAS PELAS REFORMAS TRIBUTÁRIAS AFETAM AS CLASSES MAIS VULNERÁVEIS DA SOCIEDADE**

Uma das coisas que podem ser afetadas com as reformas tributárias, é que pode haver um efeito direto sobre o ambiente de negócios, onde podem ocorrer reduções de distorções alocativas e a redução do custo do investimento podendo elevar o PIB nacional, fazendo com que ele chegue a 20% em aproximadamente 15 anos e de 24% ao longo de anos. Com esse possível resultado, podemos acreditar que possa ocorrer uma elevação da produtividade total dos fatores, e também o crescimento do estoque de capital da economia (BORGES.B.2020).

Tendo em vista o que poderia ser afetado, para Bernard (2020), companhias que podem ser mais afetadas durante as reformas, sendo a que presta serviços diretamente ao consumidor final. Mas que, como o setor de serviços tem um consumo considerado crescente com a renda decorrente da reforma tributária, no fim o próprio setor de serviços acabaria se beneficiando. Com mais dinheiro sobrando, os clientes poderão gastar mais.

Apesar da reforma prevista, o sistema tributário continua tendo um caráter considerado regressivo, assim sendo as famílias de baixa renda continuarão a ser a parcela da sociedade que paga mais tributos em comparação com a classe mais alta. A PEC 45/2019, prevê mudança no imposto sobre bens e serviços, que por

sua vez concentra 14,25% da arrecadação total de tributos anuais, tendo uma incidência de 20,7% da renda dos mais pobres e 10,1% da renda do mais rico.<sup>2</sup>

Com a unificação dos impostos e migração para o sistema proposto pela câmara, é previsto que aconteçam perdas em arrecadação em setores específicos, como por exemplo, saúde, educação e seguridade social.

Tabela 6 - Carga tributária bruta

<b>Imposto</b>	<b>% PIB (2019)</b>
Imposto sobre bens e serviços	14,25%
Imposto sobre propriedade	1,21%
Imposto sobre renda, lucro e ganho de capital	7,41%
Contribuições sociais	8,68%

Produção das autoras. Fonte: STN/IGBE (Tesouro nacional - 2019)

De acordo com Manuel Pires do observatório de política fiscal da FGV, os impactos sobre a distribuição de renda não terão mudanças significativas e não produzirão efeitos diferentes dos alcançados com o sistema atual.

Com a implantação do CBS (contribuição social sobre bens e serviços) o imposto gerado para diferentes contratantes muda. Com isso, uma pessoa física que pretende contratar um serviço para uso final sentirá uma elevação no valor, o que para o contratante do mesmo serviço como pessoa jurídica não terá o mesmo efeito, e a aquisição pode ficar até mais barata. A mudança no preço final, será impactado dependendo da empresa e do seu ramo de atuação, se ela atua para demandas de outras empresas ou para o uso final das famílias.

As classes mais baixas, não sentirão um efeito imediato com a mudança do sistema tributário nacional, isso se deve por que a reforma tem foco para que as empresas tenham resultados diferentes na obtenção de lucro, almejando o aumento no nível de investimentos, além da simplificação do sistema.

---

<sup>2</sup> fonte: REFORMA TRIBUTÁRIA E FEDERALISMO FISCAL: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE CRIAÇÃO DE UM NOVO IMPOSTO SOBRE O VALOR ADICIONADO PARA O BRASIL, Octávio Orair, Rodrigo e Wulff Gobetti, Sérgio.

Para a classe média e baixa a grande mudança será nos preços, tendo em vista que para setores sociais, o aumento está previsto. O impacto em setores como saúde e educação podem causar um dano ainda mais grave na sociedade brasileira que já vem sofrendo com o sucateamento e corte de verbas para tais.

A proposta do senado prevê a possibilidade de diferentes regras para produtos e serviços a fim de evitar perdas em orçamentos específicos como citado anteriormente.

Ao comparar as propostas com o modelo em vigor se encontra mais semelhanças do que diferenças, e espera-se ganhos arrecadatários praticamente nulos durante os anos de transição.

Levando em consideração os aspectos levantados é possível perceber que as famílias de classe média e baixa sentirão a consequência da reforma através do consumo e da obtenção de serviços. Esta será a principal maneira que a população média sentirá a mudança do sistema tributário nacional.

A redistribuição de renda é o aspecto que deveria ser discutido de maneira assídua para que as sequelas da migração para o sistema proposto não sejam abruptas para a sociedade, gerando um desaceleramento do consumo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A discussão sobre a reforma tributária vem sendo debatida mais assiduamente desde que a proposta foi apresentada. Seu impacto e quem seria beneficiado ou prejudicado com as mudanças se tornaram uma pauta em voga, com isso a pesquisa procurava entender o que a mudança do sistema tributário teria a oferecer socialmente e se seria um investimento coeso a se fazer. A análise sobre o que iria se diferenciar com o sistema da maneira que está posto atualmente traria ganhos sociais aparentes em um curto ou longo prazo.

O sistema de tributação nacional tem hoje uma característica retrógrada onde visa a arrecadação sobre consumo à renda, o que é visto com maus olhos por especialistas. Por essa razão a introdução de um novo tributo pode causar ao

contribuinte uma situação onde ele precise trabalhar mais para manter o mesmo nível de consumo.

A principal proposta da PEC n° 110/2019 é a criação de um imposto (IBS- imposto sobre bens e produtos) que unifica oito outros impostos. Enquanto o PL n° 3887/2020 prevê a criação de um imposto (CBS- contribuição sobre bens e serviços) que substituirá o PIS e COFINS, e por fim a PL n° 2337/2020 que busca mudança sobre o imposto de renda..Não modificando a carga tributária, o objetivo central é a simplificação do sistema tributário nacional. Com essa simplificação é esperado que a parcela empresarial seja beneficiada.

É necessário observar o impacto que a arrecadação de tributos tem em relação ao orçamento público anual. A arrecadação de tributos tem papel crucial para que se atinja as metas orçamentárias, entretanto, com o sistema atual encontramos um impasse que é a agressividade do imposto sobre consumo, que é aplicado independente da renda, tornando o sistema desigual. Apesar disso, mudanças abruptas poderiam causar um desfasamento na receita.

Em vista dos argumentos apresentados, pode-se considerar que as reformas previstas tendem a seguir um aspecto regressivo, e os resultados empregados sejam sentidos de maneira mais rigorosa para as empresas do que para a população em geral.

Existem aspectos presentes nas reformas que não podem ser apurados pois ainda não estão em vigor, e portanto não contém dados o suficiente para uma análise mais profunda- como a redistribuição de renda por exemplo. Por isso, apesar de considerar com os dados levantados que a reforma não terá grande impacto para a população, podendo até, prejudicar as classes mais vulneráveis; não se pode dizer com certeza o impacto direto que haverá para o país.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J,R; ARDEO, V; BIASOTO, G. **Críticas à (única) nota sobre impactos da PEC 45**. 24. setembro. 2020. Disponível em:

<https://blogdoibre.fgv.br/posts/criticas-unica-nota-sobre-impactos-da-pec-45>.

Acesso em: 15 out. 2021.

BLOG, EDUCAÇÃO, TRIBUTAÇÃO. **Sistema nacional brasileiro-entenda como funciona**. 6 fevereiro. 2019. Disponível em:

<https://educacao.ibpt.com.br/sistema-tributario-nacional-brasileiro/>. Acesso em: 07 out. 2021.

BRANDÃO, Francisco. **Proposta do governo atualiza tabela do IR, mas limita desconto simplificado**. 25. junho. 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/778071-proposta-do-governo-atualiza-tabela-do-ir-mas-limita-desconto-simplificado/>. Acesso em: 01 out. 2021

BORGES, Bráulio. **Impactos macroeconômicos estimados da proposta de reforma tributária consubstanciada na PEC 45/2019**. junho. 2020. Disponível em:

[https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota\\_Tecnica\\_Reforma\\_PEC45\\_2019\\_VF.pdf](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Nota_Tecnica_Reforma_PEC45_2019_VF.pdf). Acesso em: 10 out 2021.

Da Agência Senado. **Comissão da reforma tributária tem relatório final e encerra trabalhos**. 2021. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/12/comissao-mista-da-reforma-tributaria-aprova-relatorio-final-e-encerra-trabalhos>. Acesso em: 20 out. 2021.

GOTO,Fabio;PIRES,Manuel. **A contribuição sobre bens e serviços (CBS)**. 8. agosto.2020. Disponível

em:<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/reformas/tributacao/contribuicao-sobre-bens-e-servicos-cbs>. Acesso em: 17 out. 2021.

MOTA, Camila Veras. **Como a reforma tributária pode afetar seu bolso**. 6.

agosto. 2020. Disponível em:<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53617286>.

Acesso em: 16 out. 2021.

NETO, Celso,B,C,. **Sistema tributário nacional-texto base da consultoria legislativa**. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/texto-base-da-consultoria-legislativa>. Acesso em: 11 out. 2021.

OCTÁVIO ORAIR,Rodrigo;WULFF GOBETTI,Sérgio. **Reforma tributária e federalismo fiscal: Uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil**. dezembro.2019. Disponível

em:[https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/sites/observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/files/u49/td\\_2530.pdfh](https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/sites/observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/files/u49/td_2530.pdfh). Acesso em: 17 out. 2021.

PODER EXECUTIVO. **PL 3887/2020-Projeto de Lei**. 21. junho. 2020. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258196>. Acesso. 12 out. 2021.

QUIROZ, Tiago. **Reforma tributária mantém desigualdades e não ajuda a reduzir trabalho infantil**. 2020. Disponível em:  
<https://livredetrabalho infantil.org.br/especiais/trabalho-infantil-sp/reportagens/reforma-tributaria-mantem-desigualdades-e-nao-ajuda-a-reduzir-trabalho-infantil/>. Acesso em: 10 out. 2021.

TANNO, Claudio Riyudi. **Reforma tributária em discussão: Impactos no financiamento da educação pública**. Agosto. 2021. Disponível em:  
<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nt-44-de-2021-reforma-tributaria-e-educacao>. Acesso em: 12 out. 2021.