

NOTA TÉCNICA

ANÁLISE DA PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA DO GOVENRO FEDERAL – PEC 233 DE 2008

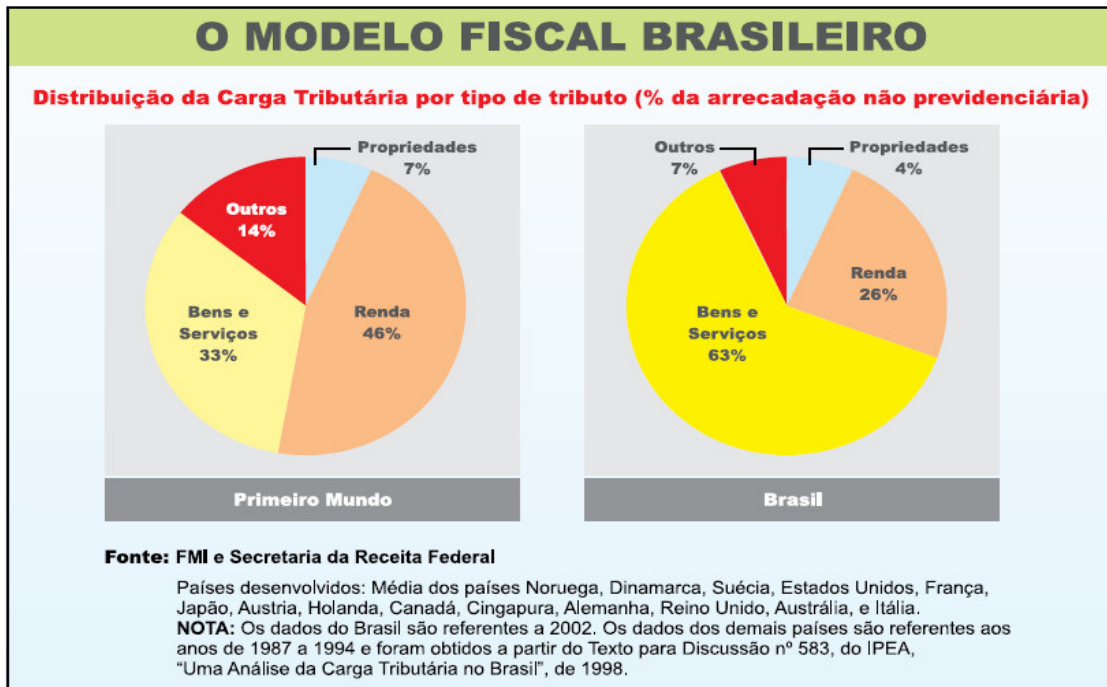
1. ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

Em nosso país, a estrutura de tributos se baseia de maneira muito forte nos chamados impostos indiretos – que incidem sobre a produção e o consumo. Essa característica torna nosso modelo muito regressivo, ou seja, a carga tributária é mais pesada para os mais pobres e camadas médias da população. Esses setores, proporcionalmente ao que ganham, possuem uma carga tributária muito mais elevada do que as camadas mais ricas da população. Isso ocorre pelo fato desses impostos serem pagos de forma embutida nos preços de produtos e serviços, onerando de fato os consumidores finais. Os pobres e assalariados tendem a gastar tudo o que recebem, diferentemente dos ricos – que poupam parte do que ganham -, por isso um pobre paga proporcionalmente mais impostos que os ricos.

Em todos os países desenvolvidos do mundo, a carga tributária é formada principalmente pela taxaçaõ direta da renda e das propriedades. Quanto mais se tem, mais se paga, maior é a contribuição ao financiamento do Estado. É a idéia da progressividade na cobrança de tributos, uma das formas de se atenuar os desequilíbrios da distribuição de renda e riquezas em uma sociedade capitalista.

A Campanha pela Auditoria Cidadã da Dívida, a partir de dados do FMI e da Secretaria da Receita Federal, demonstrou que em um grupo de países selecionados (Noruega, Dinamarca, Suécia, Estados Unidos, França, Alemanha, Japão, dentre outros) o peso médio dos impostos sobre a renda e as propriedades é de 53%, em relação ao total da carga tributária de cada um deles.

Aqui no Brasil, o peso relativo desses chamados impostos diretos é de apenas 30%, sendo os 70% restantes oriundos de taxaçaõ indireta, incidente sobre a produção e a circulação de mercadorias.



2. SÍNTESE DA PROPOSTA APRESENTADA PELO GOVERNO FEDERAL

O Ministério da Fazenda apresentou a Proposta de Reforma Tributária no mês de fevereiro e listou seis razões que justificariam tal atitude:

1. A simplificação e desburocratização do sistema tributário, reduzindo significativamente o número de tributos e o custo de cumprimento das obrigações tributárias acessórias pelas empresas;
2. O aumento da formalidade, distribuindo mais equitativamente a carga tributária: os que hoje pagam impostos pagarão menos, e aqueles que não cumprem suas obrigações tributárias passarão a contribuir;
3. A eliminação das distorções da estrutura tributária, diminuindo o custo dos investimentos e das exportações;
4. A eliminação da guerra fiscal, resultando em aumento dos investimentos e da eficiência econômica;
5. O avanço importante na política de desoneração, reduzindo o custo tributário para as empresas formais, para os consumidores e ampliando a competitividade do País;
6. O aperfeiçoamento da política de desenvolvimento regional, introduzindo mecanismos mais eficientes de desenvolvimento das regiões mais pobres.

Pelos motivos acima transcritos fica clara uma opção por fazer uma Reforma Tributária que resolva o problema da competitividade das empresas nacionais, desonerando a folha de pagamento, simplificando o pagamento dos tributos e incentivando o crescimento econômico. O foco da Reforma não é resolver o principal problema do modelo tributário, qual seja, seu caráter regressivo. Aliás, o mesmo documento cita como principais problemas do modelo tributário brasileiro a sua complexidade ("O Brasil tem uma estrutura tributária muito complexa, com muitos tributos

incidentes sobre a mesma base”), sua cumulatividade (“As incidências cumulativas, nas quais o imposto pago em uma etapa da cadeia produtiva não gera crédito para as etapas seguintes, resultam em uma série de distorções na economia”), o aumento do custo dos investimentos (“o custo dos investimentos é elevado devido ao longo prazo de recuperação dos créditos dos impostos pagos sobre os bens de capital”), problemas na cobrança do ICMS que geram a chamada guerra fiscal (“a guerra fiscal tem produzido uma verdadeira anarquia tributária, gerando uma enorme insegurança para os investidores”). Ou seja, o problema do modelo tributário brasileiro é que ele onera em demasia o capital, impedindo o crescimento econômico do país.

Coerente com esta avaliação, de forma sintética, os principais pontos da proposta de reforma tributária encaminhada pelo Governo Federal ao Congresso Nacional são:

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

A proposta do Governo, ao extinguir cinco tributos federais, provocaria um desajuste na repartição dos recursos entre os entes federados. O Ministério da Fazenda afirma que a PEC faz ajustes para que isso não aconteça. “O objetivo destes ajustes é fazer com que a Reforma seja absolutamente neutra, não implicando em qualquer alteração no montante de recursos atualmente destinado aos Estados, aos Municípios e a áreas específicas de atuação do setor público” (Ministério da Fazenda, fevereiro 2008, p. 16).

A Reforma utiliza como base para os cálculos dos ajustes o ano de 2006. A situação atual dos tributos e áreas envolvidas é a descrita na tabela abaixo:

10. Situação Atual (base: 2006)			(R\$ bilhões)	
Arrecadação		Destinações	Sem DRU	Com DRU
IR	125,8	Seguridade Social (Cofins+CSLL)	119,5	95,6
CSLL	28,0	FAT/BNDES (PIS)	20,6	16,5
Cofins	91,5	I.E. de transportes, etc. (CIDE)	7,8	6,3
PIS	20,6	Educação Básica (Sal.-Educação)	6,9	6,9
CIDE	7,8	FPE (21,5% IR + IPI)	32,9	32,9
Salário-Educação	6,9	FPM (23,5% IR + IPI)	36,0	36,0
IPI	27,4	Fundos Constitucionais (3% IR + IPI)	4,6	4,6
Total	308,0	FPEX (10% IPI)	2,7	2,7

Fonte: Ministério da Fazenda, 2008, página 16.

Para garantir que as mudanças propostas não afetariam o volume de recursos destinados as áreas enumeradas na coluna da direita da tabela, estabelece percentuais de destinação de recursos correspondentes ao volume direcionado para cada área. Assim, para a seguridade social será destinado 38,8% desta base, “porcentagem que equivale exatamente à proporção entre a receita da Cofins e da CSLL e a receita total dos sete tributos em 2006” (Ministério da Fazenda, p. 17). O mesmo cálculo foi feito para as demais vinculações: ao FAT/BNDES (6,7%), à educação básica (2,3%) e à infraestrutura de transportes (2,5%).

O referido documento afirma que a metodologia adotada garantirá que não haverá perda de recursos para nenhuma das finalidades, apenas alterando-se a base tributária sobre a qual estes recursos são definidos.

E mais,

“As porcentagens relativas à seguridade e ao FAT/BNDES são fixadas na Constituição, enquanto as porcentagens relativas à educação básica e à infraestrutura de transportes poderão ser alteradas por lei complementar. Para a educação básica há uma garantia adicional de que, em nenhuma hipótese, a porcentagem definida na lei complementar será inferior à calculada com base na receita do Salário Educação em seu último ano de vigência” (idem, p.17) (grifos nossos).

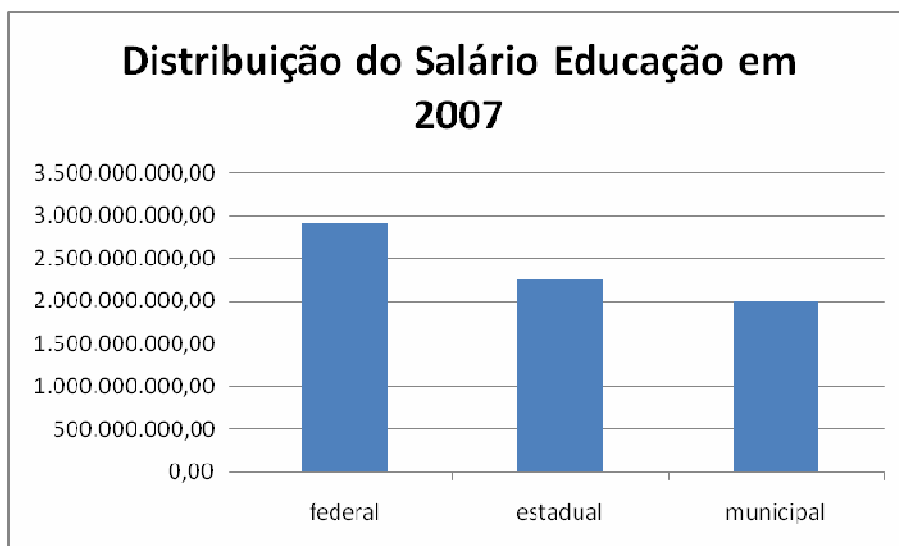
3. EFEITOS NA EDUCAÇÃO

a. O SALÁRIO-EDUCAÇÃO

A Contribuição do salário-educação foi criada em 1964, pela lei nº 4.440, e foi recepcionado pela Constituição de 1988 e sua previsão encontra-se disposta no artigo 212, parágrafo 5º da Carta Magna, e em demais leis ordinárias, decretos e resoluções de regulamentação. Representa um recurso adicional aos impostos vinculados e a partir da Emenda Constitucional nº 53/2006 se destina ao desenvolvimento de toda educação básica.

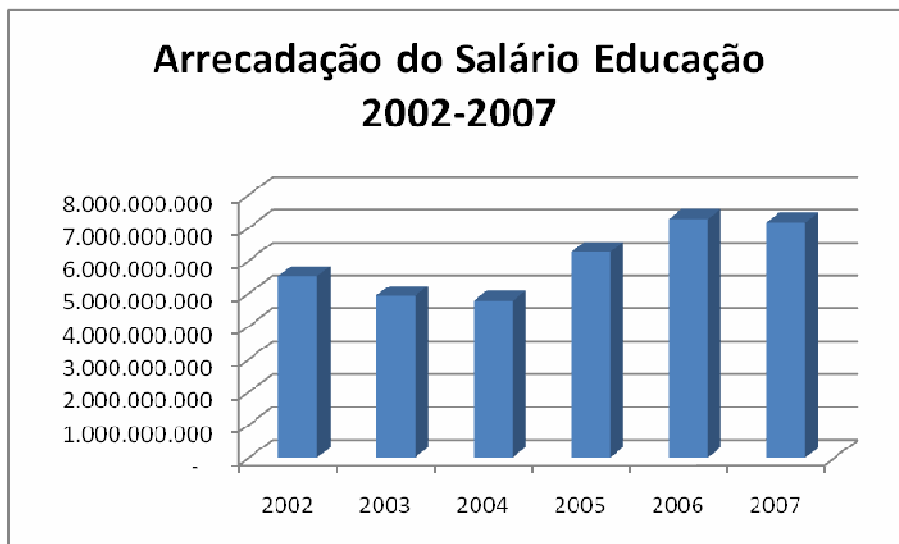
Uma das mudanças importantes conseguidas por pressão dos entes federados é que seus recursos sejam repartidos entre União, estados e municípios. A divisão é feita reservando 10% para utilização em programas nacionalmente acordados pelos entes

federados e depois redividindo o saldo entre União, Estados e Municípios. A primeira detém um terço dos recursos e os dois últimos dois terços, que são distribuídos mediante matrículas efetivas nos sistemas/redes de ensino.



Fonte: FNDE

A arrecadação do salário-educação tem crescido nos últimos anos, como podemos verificar no gráfico abaixo, onde os valores nominais foram corrigidos pelo índice inflacionário. Ocorreu um crescimento real de 29,6% em relação a arrecadação de 2002.



Fonte: FNDE. Valores corrigidos pelo IGP-DI pela metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os recursos do salário-educação são fundamentais para a manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente para o Orçamento da União, pois são estes recursos que sustentam o FNDE e financiam os principais programas do MEC direcionados a educação básica, dentre eles, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), o Programa Nacional do

Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) dentre outros.

O Orçamento executado pelo MEC em 2007 foi de R\$ 24.625.885.394,00 e o Salário Educação foi de R\$ 2.902.751.930,61, ou seja, quase 12% do total dos recursos aplicados.

No ano de 2007 o FUNDEB movimentou na educação básica pública algo em torno de 48 bilhões de reais. Os recursos arrecadados com o salário-educação acrescentaram aos gastos com educação básica 15% a este montante.

Por determinação da Lei nº 11.494/07 os recursos do salário-educação não podem ser utilizados como parte da complementação devida pela União aos fundos estaduais. Esse dispositivo garantiu que 100% dos recursos do salário-educação fossem efetivamente acrescidos no percentual de impostos constitucionalmente vinculados à educação.

b. PROPOSTAS DE MUDANÇAS

A Reforma Tributária extingue a Contribuição do Salário-educação. Como medida compensatória estabelece percentuais de destinação, sendo inseridos no texto constitucional os percentuais para Seguridade Social (38,8%) e para o Fundo de Amparo ao trabalhador/BNDES (6,7%).

Define que a Seguridade Social será financiada por 38,8% do conjunto arrecadado pelo IR (incluindo a CSLL, que será unificada com o IRPJ), IPI e IVA-F (constituído pela COFINS, PIS, CIDE e Salário Educação), o que representaria R\$ 144 bilhões em 2007. Dentre os tributos que seriam transformados no IVA-F, a Seguridade Social recebe atualmente os recursos arrecadados pela COFINS e CSLL, que arrecadaram R\$ 137 bilhões em 2007.

Em 2007, o PIS/PASEP arrecadou R\$ 27 bilhões, e pela alínea “b” acima, arrecadaria R\$ 25 bilhões, o que é prejudicial aos programas financiados atualmente pelo PIS, como, por exemplo, o Seguro-Desemprego.

Porém, a PEC prevê que será definido em Lei Complementar o percentual da base de cálculo (formada pelo IR, IPI e IVA-F) que financiará as despesas atualmente cobertas pelo Salário Educação. Neste ponto, desconstitucionaliza-se a destinação do Salário Educação (atualmente garantida pelo artigo 212, §§ 5º e 6º), o que poderá gerar prejuízos à educação.

“Art. 159. A União destinará:

I - do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos III, IV e VIII do art. 153:

a) trinta e oito inteiros e oito décimos por cento, ao financiamento da seguridade social;

b) seis inteiros e sete décimos por cento, nos termos do art. 239;

c) o percentual definido em lei complementar para:

1. o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo, o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e

do gás, e o financiamento de programas de infraestrutura de transportes;

2. o financiamento da educação básica, nos termos do art. 212, §§ 5º e 6º;

Enquanto não for editada tal Lei Complementar, o artigo 6º da PEC prevê que tal percentual será de 2,3%, que geraria um valor de R\$ 8 bilhões, semelhante ao valor atualmente arrecadado pelo Salário-Educação. Ainda segundo o Art. 6º da PEC, este percentual provisório (de 2,3%) seria revisto caso se constate que ele seja inferior à razão entre a arrecadação do Salário-Educação e todos os outros tributos que comporiam tal base de cálculo (IR, IPI, além dos tributos que se transformariam no IVA-F), no último ano de vigência do Salário-Educação. A princípio, isto poderia garantir os recursos para a educação, atualmente arrecadados. Porém, esta “garantia” apenas vale até o momento em que for editada a Lei Complementar, que por sua vez poderia estabelecer qualquer percentual. Além do mais, caso se reduza a arrecadação geral dos demais tributos componentes da base de cálculo (ou caso a alíquota geral do IVA-F resulte em uma arrecadação inferior à atual), não há nenhuma garantia de que se mantenha o valor em reais – ou em % do PIB – atualmente destinado à educação através do Salário-Educação.

Art. 6º Até a fixação por lei complementar dos percentuais de destinação a que se refere o art. 159, I, c, da Constituição, são fixados os seguintes percentuais:

I - dois inteiros e cinco décimos por cento, em relação ao item 1;

II - dois inteiros e três décimos por cento, em relação ao item 2.

§ 1º A soma dos percentuais a que se refere o **caput** deste artigo, quando fixados pela lei complementar, não poderá ultrapassar quatro inteiros e oito décimos por cento.

§ 2º O percentual de que trata o inciso II do **caput** deste artigo deverá ser revisto, caso se verifique que restou inferior ao da razão entre a arrecadação da contribuição social do salário-educação, no último exercício de sua vigência, e o somatório das arrecadações dos impostos de que trata o art. 153, III e IV, da Constituição, das contribuições sociais para o financiamento da seguridade social (Cofins), para o Programa de Integração Social (PIS) e sobre o lucro líquido (CSLL), da contribuição de que trata o art. 177, § 4º, da Constituição, e da própria contribuição social do salário-educação, hipótese em que deverá ser reajustado, por lei complementar, com vistas a observar o percentual verificado no último exercício de vigência da contribuição social do salário educação.

Apesar de extinguir a Contribuição Salário-Educação, a PEC mantém a distribuição constitucional do percentual do IVA-F que será destinado a educação básica, mantendo o critério de distribuição por matrículas entre estados e municípios.

“Art. 212.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a destinação de que trata o art. 159, I, “c”, 2.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da destinação a que se refere o § 5º serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.” (NR)

A Proposta de Reforma Tributária mantém a mesma sistemática de desvinculação das receitas da União vigente, ou seja, o percentual do IVA-F vinculados a educação básica ficam de fora da DRU. Porém, o parágrafo 2º do artigo 76 ADCT é bastante dúbio e estabelece que apenas 80% dos recursos do IVA-F direcionados para financiamento da educação básica serão considerados na hora de definir a vinculação de 18% da União para manutenção e desenvolvimento da educação. Isso pode significar uma forma disfarçada de retirar o percentual da DRU que havia sido excluído no parágrafo 1º.

“Art. 76.

§ 1º O disposto no **caput** deste artigo não alterará a base de cálculo das destinações a que se referem os arts. 153, § 5º; 157; 158, I e II; e 159, I, “c”, 2, e II, da Constituição.

§ 2º Para efeito do cálculo das deduções de que trata o art. 212, § 1º, II, da Constituição, considerar-se-ão, durante a vigência deste artigo, oitenta por cento da destinação a que se refere o art. 159, I, “c”, 2, da Constituição.” (NR)

4. IMPACTOS PROVÁVEIS DA PROPOSTA

a. IMPACTOS GERAIS

Como o principal objetivo assumido pela reforma é simplificar a legislação tributária — tanto por meio da redução das legislações do ICMS, quanto pela eliminação de tributos, trazendo maior racionalidade econômica e amenizando as obrigações suplementares das empresas com custos de apuração e recolhimento de impostos, podemos afirmar que, do ponto de vista técnico, há racionalidade na proposta. Existem medidas para evitar a guerra fiscal e há uma redução da burocracia com recolhimento de impostos. Mas não há nenhum ataque a principal característica de nosso modelo tributário e os tributos

continuarão sendo transferidos ao consumidor, onerando de forma mais pesada os mais pobres e as camadas médias da população.

A reforma vai reduzir a cumulatividade do sistema tributário. O IVA-F vai tributar apenas o valor adicionado em cada estágio da produção e da distribuição. Assim, esse novo tributo incidirá sobre a diferença entre o preço de venda do produto e o custo da aquisição, nas diversas etapas da cadeia produtiva. Isso é bem mais adequado, mas não corrige uma distorção típica dos tributos indiretos: os mesmos são quase sempre repassados ao preço final do bem ou serviço, sendo pagos, portanto, pelo consumidor final.

Da mesma forma, a proposta de reforma traz ganhos para as empresas, com a simplificação do recolhimento tributário. Essa mudança pode resultar no aumento da eficiência econômica e da produtividade. Porém, a regressividade do sistema tributário não é enfrentada pela reforma.

A superação dessa marca passa necessariamente por um debate na sociedade brasileira acerca dos impostos que incidem sobre o patrimônio. É importante recordarr que as 5 mil famílias mais ricas do Brasil têm em patrimônio algo em torno de 40% do PIB brasileiro. E apesar de tão grande concentração de renda e propriedade, a arrecadação de tributos sobre o patrimônio é insignificante: em 2007 correspondeu por apenas 3,3% do montante arrecadado. A proposta de reforma tributária não enfrenta este problema.

Uma das principais preocupações com o teor da reforma é no que se refere ao financiamento da Seguridade Social. Os três mais importantes tributos que a financiam no Brasil serão modificados. A Cofins e a CSLL serão extintas; e haverá desoneração da contribuição patronal sobre a folha de pagamento. Para a Seguridade, passam a ser destinados 38,8% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR), produtos industrializados (IPI) e operações com bens e prestações de serviços (IVA-F). Em teoria, não há perdas: esse percentual corresponde exatamente ao percentual que os impostos vinculados à Seguridade (Cofins e CSLL) representaram em relação à receita tributária obtida por meio de uma cesta mais ampla de tributos (onde se incluem IR, Cofins, PIS, CIDE, Salário-educação e IPI).

O grande desafio é evitar a diluição do orçamento próprio da Seguridade Social, que hoje é assegurado pela Constituição. A mudança proposta é grave. Um dos maiores avanços da Constituição, em termos de política social, foi a adoção do conceito de Seguridade Social, englobando em um mesmo sistema as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social. Para assegurar a manutenção desta Seguridade ampliada, a Constituição multiplicou também as fontes de seu financiamento. Este princípio da diversidade das bases de financiamento da seguridade social estará em risco, caso a reforma seja aprovada na versão proposta pelo Executivo. E mesmo que seja garantido um repasse igual ao existente à seguridade social, com base em parte do orçamento fiscal, deixarão de existir as receitas próprias da Seguridade Social, alocadas em orçamento exclusivo, como determina Constituição. Com o tempo, a noção de separação da Seguridade Social vai-se desaparecer e isso poderá facilitar políticas de redução de direitos, defendidas por diversas correntes políticas em nosso país.

b. IMPACTOS NA EDUCAÇÃO

Em termos financeiros imediatos não é possível vislumbrar prejuízos para a educação. Seja por que os percentuais de vinculação das receitas de impostos não são alterados, seja por que as transferências constitucionais para estados e municípios também são mantidas.

Porém, como já foi citado acima, uma das fontes de financiamento da educação, no caso o salário-educação, é desconstitucionalizado e isso representa um grande risco. É sabido por todos que existe uma contínua pressão para desvincular os recursos orçamentários obrigatórios para saúde e educação. A reforma tributária proposta mantém os valores nominais dos recursos atualmente arrecadados com o salário-educação, mas remete para uma lei complementar a definição dos percentuais permanentes, deixando uma janela aberta para possíveis reduções. Além disso, as próprias alíquotas do IVA-F serão definidas posteriormente, ou seja, quaisquer reduções nas suas alíquotas incidirão no montante possível de ser destinado via os 2,3% reservados para a educação. Como existe uma forte pressão empresarial para que sejam reduzidos os tributos que incidem sobre a folha e sobre o capital, é possível que tenhamos queda de arrecadação do salário educação.

A desconstitucionalização do salário-educação facilita o trabalho daqueles que pretendem desvincular recursos da educação e da saúde, diminuindo o quorum regimental para alterações legais no Congresso Nacional.

Ao fragilizar a legislação que determina as fontes do financiamento educacional em nosso país, o Governo Federal caminha na direção oposta ao que a sociedade civil organizada esperava, especialmente após o anúncio dos indicadores de custo-aluno da OCDE terem desnudado o insignificante percentual de investimento do Brasil com os brasileiros que cursam a educação básica e o baixo percentual de comprometimento dos recursos públicos em relação ao Produto Interno Bruto. Por estes dados o total do PIB investido em educação chega a 3,9% no país (2004), segundo o relatório da OCDE, ficando à frente apenas da Rússia (3,6%) e da Grécia (3,4%) dentre os 34 países pesquisados. Nos Estados Unidos, os gastos com Educação correspondem a 7,4% do PIB, a maior proporção, e na Dinamarca e Luxemburgo, ele corresponde a 7,2%.

5. SUGESTÕES

É importante que a UNDIME assuma uma postura crítica em relação a reforma tributária, devido a ausência de conteúdo que altere o atual injusto modelo tributário, seja pelo lado da arrecadação (que penaliza as camadas médias e os mais pobres) seja pelo lado da distribuição (não altera a concentração de recursos nas mãos da União).

Deve se colocar contrária a extinção da contribuição do salário-educação. As garantias apresentadas pelo texto acerca dos recursos do salário-educação são frágeis e insuficientes. Além disso, desconstitucionalizar uma das fontes de recursos educacionais é uma medida muito arriscada num país onde todos os anos há uma pressão para diminuir ou extinguir a vinculação constitucional de recursos para a área social e, em especial, para a educação.

Deve manter sua posição contrária a sangria operada pela Desvinculação das Receitas da União, dispositivo recentemente prorrogado. Aliás, este dispositivo foi prorrogado mesmo no momento em que o Congresso Nacional derrubou a continuidade da CPMF.

Brasília, 20 de março de 2008

Luiz Araujo