

Seguridade Social, Previdência, Administração Tributária e Reforma Tributária

O sistema público de Seguridade Social

O Sistema de Seguridade Social foi criado pela Constituição Cidadã de 1988 e está disposto em seus artigos 194 e 195 como um conjunto de ações destinadas a assegurar o direito relativo à saúde, previdência e assistência social, sendo financiado por toda a sociedade de forma direta e indireta por meio de recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios.

Para financiar o sistema, um conjunto de contribuições sociais foi criado, tais como: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), tributação incidente sobre o faturamento das empresas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), tributação incidente sobre o lucro das empresas; Concurso de Prognósticos, tributação incidente sobre loterias; Contribuição sobre a Folha de Salários, tributação de empregados e empregadores para o custeio previdenciário; e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Trata-se, portanto, de um sistema de caráter universal que assegura o direito independentemente da contribuição direta do segurado. E ao basear o financiamento da Seguridade Social na pluralidade de fontes de custeio, a Constituição optou pela abrangência tributária e permitiu ao sistema se adaptar melhor às diversas situações econômicas e financeiras do país e distribuir melhor entre os agentes econômicos o custeio do sistema. O sistema de Seguridade Social, tal como foi concebido pela Constituição de 1988, significa articular previdência, saúde e assistência como políticas integradas e complementares.

Na construção do sistema de Seguridade Social, um conjunto de princípios foi estabelecido: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. Esse é o modelo constitucional a ser resgatado e seguido, inclusive com a necessária recriação do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), instância fundamental para, entre outras atribuições, aprovar e submeter proposta aos órgãos competentes, os programas anuais e plurianuais e orçamento da Seguridade Social.

Juntamente com os princípios, foi criado também o Orçamento da Seguridade Social com fontes plurais de custeio e programas sociais fins. Dentre esses programas, é importante dar especial ênfase à Lei de Custeio e Benefícios da Previdência Social (RGPS), à incorporação do setor rural aos benefícios previdenciários, à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que garante renda mínima para idosos e deficientes, e ao Sistema Único de Saúde (SUS), regionalizado e descentralizado.

O Orçamento da Seguridade Social é, portanto, o espaço para garantir direitos vinculados à saúde, previdência social e assistência social e é elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pelas áreas fins, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. Consolidadas em orçamento próprio, essas fontes de custeio são suficientes para a execução, e até mesmo a ampliação, dos programas sociais fins.

O sistema funcionaria muito bem e se tornaria um dos maiores programas sociais do mundo se ele não tivesse se tornado o principal expoente do ajuste fiscal do governo, contribuindo de forma decisiva para o superávit primário das contas públicas e para o pagamento dos juros da dívida pública.

A efetiva e integral alocação dos recursos do orçamento da Seguridade Social em seus programas fins é condição indispensável para aumentar a inclusão social, com universalidade e expansão da cobertura da saúde, para reduzir de forma significativa a miséria e as doenças e para ampliar o amparo aos idosos, aos inválidos e aos deficientes. Dessa maneira, com programas associados e integrados, é possível transformar a Seguridade Social num dos maiores programas sociais do mundo.

Esse é o caminho a ser resgatado e seguido. A inserção à cidadania no Brasil deve se basear na filiação à Seguridade Social. Todos devem ter direito aos benefícios que ela distribui e ter o dever de contribuir, de acordo com sua capacidade, para manter a solidariedade entre gerações. E a Previdência Social é parte integrante desse esforço social, e não pode ser entendida, equacionada e ampliada dissociada do sistema de Seguridade Social.

As reformas previdenciárias

A reforma previdenciária dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso abrangeu, no que concerne ao RGPS, gerido pelo INSS, a Emenda Constitucional número 20 (EC 20), de 1998, bem como a Lei do Fator Previdenciário (Lei nº 9.876, de 1999).

A tabela 1 aponta as principais mudanças implementadas por meio da EC 20 no RGPS a partir de 16 de dezembro de 1998. Tal emenda é resultado de um longo processo de debate no Congresso, que se iniciou pelo envio da Mensagem Presidencial 305, em março de 1995, a qual deu origem à Proposta de Emenda Constitucional nº 33 (PEC 33). Ao longo do período de quase quatro anos entre o envio e sua promulgação, a PEC 33 sofreu inúmeras alterações e emendas, antes que resultasse na versão disposta na segunda coluna da tabela 1.

TABELA 1

Mudanças no Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

	Situação em 1995	EC 20 (Dez. 1998)
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Integral)	Após 35/30 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Proporcional)	Após 30/25 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% do salário-de-contribuição + 5% por ano adicional.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Não existia.	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) sem limite de idade.
Aposentadoria por Idade (Normal)	Idade 65/60 anos (H/M) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 70% a 100% do salário-de-contribuição.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido.
Aposentadoria por Idade (Rural)	Idade 65/60 (H/M), ter trabalhado em regime de economia familiar com tempo de serviço rural similar ao tempo mínimo de contribuição urbana. Benefício: um salário mínimo.	Texto da Constituição de 1988 foi mantido.
Base de Cálculo dos Benefícios (salário-de-contribuição)	Média das últimas 36 contribuições mensais, no prazo de 48 meses, corrigidas monetariamente.	Regra foi eliminada do texto constitucional.
Aposentadoria Especial de Professor(a)	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores do nível superior de ensino.
Aposentadoria Especial por Insalubridade	Após 15, 20 ou 25 anos de serviço, de acordo com o setor de atividade.	Mantido, mas limitado aos trabalhadores que tenham sido efetivamente expostos a situação insalubre.
Piso Previdenciário	Um salário mínimo oficial.	Um salário mínimo oficial.
Teto de Benefícios	Teto nominal previsto na legislação infraconstitucional.	Teto de R\$ 1.200, corrigido anualmente para preservar valor real.
Tributação de Benefícios	Benefícios previdenciários de pessoas com idade de 65 anos ou mais não são tributados.	Permite tributação de benefícios previdenciários.
Proteção do Direito Adquirido	-	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC 20.
Regra de Transição	-	Pessoas ativas no mercado de trabalho no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade 53/48 (H/M) com 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20.
Seguro contra Acidentes de Trabalho	É tarefa do INSS.	É aberto ao setor privado em concorrência ao INSS, requerendo lei específica.
Financiamento da Seguridade Social	Financiamento por meio de: a) contribuição de empregadores, empregados e autônomos sobre o rendimento do trabalho; b) Cofins (sobre faturamento bruto); c) CSLL (sobre lucro líquido); d) outras fontes de menor importância percentual; e) recursos do Tesouro.	a) Ampliação da base de incidência da contribuição sobre o rendimento do trabalho a toda renda do trabalho, até mesmo de pessoas sem ocupação permanente. b) Alternativa para a base de incidência da Cofins: Receita Bruta da Empresa. c) Possibilidade de alteração de alíquotas de contribuição conforme especificidade regional e/ou potencial de criação de empregos de setor de atividade.
Isonomia Patronal para Entidades Filantrópicas	Sim.	Sim.
Vinculação de Receitas para o RGPS	Não prevista. Vale o princípio da solidariedade na repartição das receitas entre as diversas áreas da Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social).	Receita de contribuições sobre o rendimento do trabalho fica vinculada exclusivamente ao financiamento do RGPS.
Co-gestão da Previdência	Gestão em conjunto com a sociedade (empregadores, trabalhadores e aposentados).	Gestão quadripartite por meio de conselho com participação da sociedade (empregadores, trabalhadores e aposentados).

Fonte: MPAS.

Ressaltam-se, no tocante às regras de concessão de benefícios, a substituição do critério “Tempo de Serviço” por “Tempo de Contribuição”, o fim da “Aposentadoria por Tempo de Serviço Proporcional”, a restrição à concessão de aposentadorias especiais e a eliminação da regra de cálculo do valor do benefício do texto constitucional, o que abriu brecha para, posteriormente, ser implantado o “Fator Previdenciário”.

Além destas modificações, em geral, não são destacadas alterações em relação ao financiamento da Previdência e da Seguridade Social, em que ocorreu a vinculação da

receita de contribuição sobre rendimento do trabalho ao pagamento de benefícios do RGPS.

Subsidiariamente, destacam-se no período as transformações promovidas pela Lei de Crimes contra a Previdência Social, de nº 9.983, de 2000, pela Lei nº 10.256, de 2001, que modificou a base de contribuição patronal do setor rural, e pela Lei nº 10.403, de 2002, que validou as informações do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) a partir de julho de 1994 para efeito de concessão e cálculo automatizado do benefício, liberando o trabalhador do ônus da prova do tempo de contribuição.

A par dessas alterações, foram criados diversos mecanismos para incremento da arrecadação e da recuperação de dívidas, entre os quais o Programa de Recuperação Fiscal (Refis), em conjunto com a Receita Federal; a retenção da contribuição de empresas prestadoras de serviços sobre o valor da fatura; a participação da Previdência nos acordos homologados na Justiça do Trabalho; a renegociação e o parcelamento dos débitos de estados e municípios com o INSS; e ainda o uso de Certificados de Dívida Pública (CDP) para securitizar parte da dívida das empresas para com a Previdência Social.

Embora tenha sido prevista na EC 20 a previsão da participação do setor privado no Seguro contra Acidentes de Trabalho (SAT) não foi regulamentada no período encerrado em dezembro de 2002, uma vez que muita concorrência entre os setores público e privado na área de seguro geralmente desemboca em uma situação de “seleção adversa”, na qual não se gera uma situação de equilíbrio.

Cabe ainda destacar que, a partir de janeiro de 1999, passou a ser exigida compulsoriamente de todos os empregadores e contribuintes autônomos a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência (GFIP), com dados individualizados de rendimento, ocupação, etc. que permitiram, pela primeira vez, construir um banco de dados sistemático sobre o perfil dos contribuintes da Previdência Social. Combinada com dados da Relação Anual de Informações Sociais, do cadastro do PIS e do FGTS, a GFIP alimenta o CNIS. Há potencial interface com os programas das áreas de Saúde e Assistência Social para alimentar e utilizar o CNIS. Bem e seguramente administrado, o CNIS, cuja operacionalização está sendo realizada pela Dataprev, é um instrumento muito importante para a consolidação da cidadania no Brasil, pois permite conceder, com precisão, prestações monetárias, além de obter diversas informações estrategicamente importantes para a formulação das políticas sociais no Brasil.

Por fim, na área do RGPS, cabe ainda destacar a reforma administrativo-gerencial do próprio INSS, efetuada em 1999 por meio do Decreto nº 3.801. Até então, conviviam no INSS, sem fusão de fato, as estruturas dos antigos Iapas (que era o órgão arrecadador do ex-Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - Sinpas –, vigente de 1977 a 1990) e INPS (o órgão concessor e gestor de benefícios do antigo Sinpas).

Da mesma forma que para o RGPS, a EC 20 trouxe diversas novidades para a previdência do Funcionalismo Público. Entre as principais, além da eliminação da aposentadoria proporcional e da substituição do critério “Tempo de Serviço” por “Tempo de Contribuição”, está a instituição de limite de idade de 60/55 anos para homens/mulheres na “Aposentadoria por Tempo de Contribuição”. Também houve restrições a aposentadorias especiais e à contagem de tempos fictícios de contribuição. Uma regra importante, que não existia na legislação anterior, foi a instituição de carência (tempo mínimo) no serviço público (dez anos) e no cargo em que ocorre a aposentadoria (cinco anos). Estas e outras modificações estão destacadas na tabela 2.

É importante mencionar ainda dois conjuntos de medidas referentes ao funcionalismo contidos em parte na EC 20. O primeiro relaciona-se ao setor de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, estados e municípios, os quais foram mantidos pela EC 20. Antes mesmo da promulgação dessa emenda constitucional, foi editada a Lei no 9.717, em 1998, que estabeleceu critérios mínimos para o funcionamento dos regimes próprios – a obediência a critérios atuariais para seu desenho e x gestão e a subordinação dos regimes próprios à fiscalização e à regulação do Ministério da Previdência. Em segundo lugar, para esses RPPS, a EC 20 prevê a possibilidade de instituição de regime previdenciário complementar e a simultânea criação de um teto de benefícios similar ao do INSS, com o que ocorreria, em grande medida, a homogeneização das regras de ambos os regimes (RGPS e RPPS).

No campo da Previdência Complementar Fechada, diversas foram as alterações durante os oito anos do governo FHC. Em consequência da EC 20, cujos impactos principais no setor estão descritos na tabela 3, houve uma clara opção pela gestão privada em regime de capitalização, descartando-se, ao contrário da experiência de outros países latino-americanos, a sua obrigatoriedade.

TABELA 2

Mudanças no Regime de Previdência do Funcionalismo Público

	Situação em 1995	EC 20 (Dez. 1998)
Sistema Próprio	Sim.	Sim, contributivo.
Aposentadoria por Idade	Idade 65/60 anos (H/M). Valor do benefício proporcional ao tempo de serviço.	Mantido.
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Integral)	Após 35/30 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Serviço (Proporcional)	Após 30/25 anos de serviço (homens/mulheres) e tempo mínimo de contribuição: reposição de 80% do salário-de-contribuição + 4% por ano adicional.	É eliminada.
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Não existia.	Após 35/30 anos de contribuição (H/M) aos 60/55 anos de idade (H/M) na regra definitiva.
Aposentadoria Especial de Professor(a)	Após 30/25 anos de serviço (H/M) e tempo de contribuição mínimo: reposição de 100% do salário-de-contribuição.	Elimina-se a aposentadoria especial para professores do nível superior de ensino.
Situações Especiais	Atividades insalubres, juízes, Parlamento.	Permanecem.
Base de Cálculo dos Benefícios	Último vencimento, eventualmente com promoção na hora da aposentadoria (reposição de 100% ou mais do último vencimento).	100% da remuneração do posto que foi ocupado por pelo menos cinco anos antes da aposentadoria.
Correção do Valor dos Benefícios	Paridade de reajustes entre ativos e inativos.	Mantido.
Teto de Benefícios	Não existia teto.	Teto de ministro, requerendo regulamentação por lei.
Financiamento	Com recursos orçamentários e alguma participação de contribuições.	O sistema é considerado contributivo e deve estabelecer equilíbrio financeiro e atuarial.
Militares	Sistema próprio.	Mantido, até que nova lei, que não possui prazo para ser criada, altere a situação.
Proteção do Direito Adquirido	–	Reconhecimento pleno dos benefícios já concedidos e dos direitos já constituídos à época da promulgação da EC 20.
Regra de Transição	–	Servidores titulares de cargo efetivo no serviço público no momento da reforma aposentam-se: a) por idade; ou b) integralmente na idade 53/48 (H/M) com cinco anos no cargo, 35/30 anos de contribuição mais pedágio de 20% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20; ou c) proporcionalmente à idade 53/48 com cinco anos no cargo, 30/25 anos de contribuição mais pedágio de 40% do tempo faltante à época da promulgação da EC 20.
Carências	Não existiam.	Tempo mínimo de serviço público de dez anos e tempo mínimo de cargo de cinco anos.
Tempos de Contribuição Fictícios	Eram possíveis.	Tempos fictícios ficam proibidos.
Acumulação de Benefícios	Permitido.	Proibido dentro do mesmo regime.
Funcionários de Estados e Municípios	Permite-se Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).	Mantido.
Fundos de Pensão Complementares	Não previstos.	Lei Complementar pode autorizar a instituição de teto de benefício igual ao RGPS, desde que haja simultaneamente a criação de Fundo Complementar.

Fonte: MPAS.

XIV - As mudanças constitucionais no Governo Lula

No primeiro mandato do Presidente Lula ocorreu novas mudanças na Previdência trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005.

As principais mudanças ocorridas nas aposentadorias estão resumidas na tabela 4.

As regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 não contemplam as aposentadorias por invalidez e compulsória, face às modificações sofridas pela Constituição Federal.

As aposentadorias por invalidez e compulsória são calculadas na forma do Art. 40, §3º, da Constituição Federal, isto é, pela média das contribuições e não pela última

remuneração do cargo (como era antes), sendo que o reajustamento do benefício dar-se-à na forma do §8º do Art. 40, da Constituição Federal, que assegura o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

A lei que estabelece o reajustamento dos benefícios concedidos pela regra nova é a Lei 10.887/2004, que prevê em seu Art. 15 (que teve sua redação modificada pela Lei 11.784/2008) que o reajuste será na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL ANTES DA EMENDA 41/2003	CONSTITUIÇÃO FEDERAL APÓS EMENDA 41/2003	CONSTITUIÇÃO FEDERAL APÓS EMENDA 47/2005
<p>Art. 40 ...</p> <p>§3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração. (integralidade).</p> <p>(...)</p> <p>8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão de pensão, na forma da lei. (paridade plena)</p>	<p>Em relação à integralidade o §3º do Art. 40 foi alterado:</p> <p>§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)</p> <p>§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)</p>	<p>Em relação à integralidade o §3º do Art. 40 foi alterado:</p> <p>§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)</p> <p>§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)</p>
<p>REGRA: paridade plena e integralidade (aposentadoria pela última remuneração).</p>	<p>REGRA NOVA: sem integralidade e sem paridade (aposentadoria pela média das contribuições e reajuste pelo RGPS)</p>	<p>REGRA NOVA: sem integralidade e sem paridade (aposentadoria pela média das contribuições e reajuste pelo RGPS)</p>
	<p>REGRA DE TRANSIÇÃO:</p> <p>- Para o servidor que ingressou no serviço público até 19 de dezembro de 2003, a Emenda Constitucional 41/2003 trouxe</p>	<p>REGRA DE TRANSIÇÃO:</p> <p>- A Emenda Constitucional nº 47/2005 trouxe a paridade plena para quem se aposentar pela regra de transição do Art. 6º da</p>

<p>regra de transição em seu Art.6º que garante <u>integralidade e paridade relativa</u> se preenchidos os seguintes requisitos:</p> <p>I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;</p> <p>II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público;</p> <p>IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.</p> <p>Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. (Paridade relativa)</p> <p>- A Emenda Constitucional nº 41/2003 também assegurou, em seu Art.3º, a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores que, até a data da publicação da referida emenda, tenham cumprido todos os requisitos para se aposentar com base nos critérios da legislação então vigente. (DIREITO ADQUIRIDO DE QUEM JÁ TINHA CUMPRIDO OS REQUISITOS PELA REGRA ANTIGA, APOSENTAM COM PARIDADE E INTEGRALIDADE)</p> <p>- - A Emenda Constitucional nº 41/2003 também assegurou, em seu Art. 7º, a PARIDADE PLENA aos servidores já aposentados.</p>	<p>Emenda 41/2003:</p> <p><i>Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.</i></p> <p>- Para o servidor que ingressou no serviço público até 16 de dezembro de 1998 a Emenda Constitucional 47/2005 ainda trouxe uma nova regra de transição, <u>que garante proventos integrais e paridade plena</u> se preenchidos os seguintes requisitos:</p> <p>I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;</p> <p>III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal (60 anos para homem e 55 para mulher), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.</p>	
--	--	--

A nova Administração Tributária na reforma de 2003

Com a edição da Emenda Constitucional nº 42/2003 fica consolidada, por meio do inciso XXII do artigo 37 da Constituição Federal, que a administração tributária será exercida, exclusivamente, por servidores de carreiras específicas da área tributária do fisco da União, dos Estados e dos Municípios.

A inclusão dos Fiscos como instituição constitucional funciona como instrumento para alcançar justiça fiscal e social. A atuação destes operadores de cidadania contribui para o crescimento da consciência tributária e a busca dos recursos necessários para uma sociedade mais justa. Cobrar mais de quem pode mais.

Nesse contexto, é essencial compreender a noção de Estado Fiscal, cujas necessidades financeiras para atendimento das necessidades sociais são, nitidamente, cobertas por impostos. Assim, com a ampliação da autonomia das administrações tributárias, a Constituição Brasileira cria instrumentos para reduzir a pobreza e as desigualdades.

Por meio de uma administração tributária autônoma e comprometida com a modernização de suas estruturas de arrecadação, por meio de sistemas de produtividade, que privilegiem as ações coletivas de toda a fiscalização, será possível interferir diretamente no crescimento da receita própria.

A criação da Super Receita

A Lei nº 11.457/2007 criou a Super-Receita. A Lei dispõe sobre a Administração Tributária Federal. Pela Lei, a Secretaria da Receita Federal passa a denominar-se Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão da administração direta subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda. Além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição.

O produto da arrecadação das contribuições especificadas e acréscimos legais incidentes serão destinados, em caráter exclusivo, ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Sociais e creditados diretamente ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Nos termos do art. 58 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Secretaria da Receita Federal do Brasil prestará contas anualmente ao Conselho Nacional de Previdência Social dos resultados da arrecadação das contribuições sociais destinadas ao financiamento do Regime Geral de Previdência Social e das compensações a elas referentes. Foi extinta a Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social.

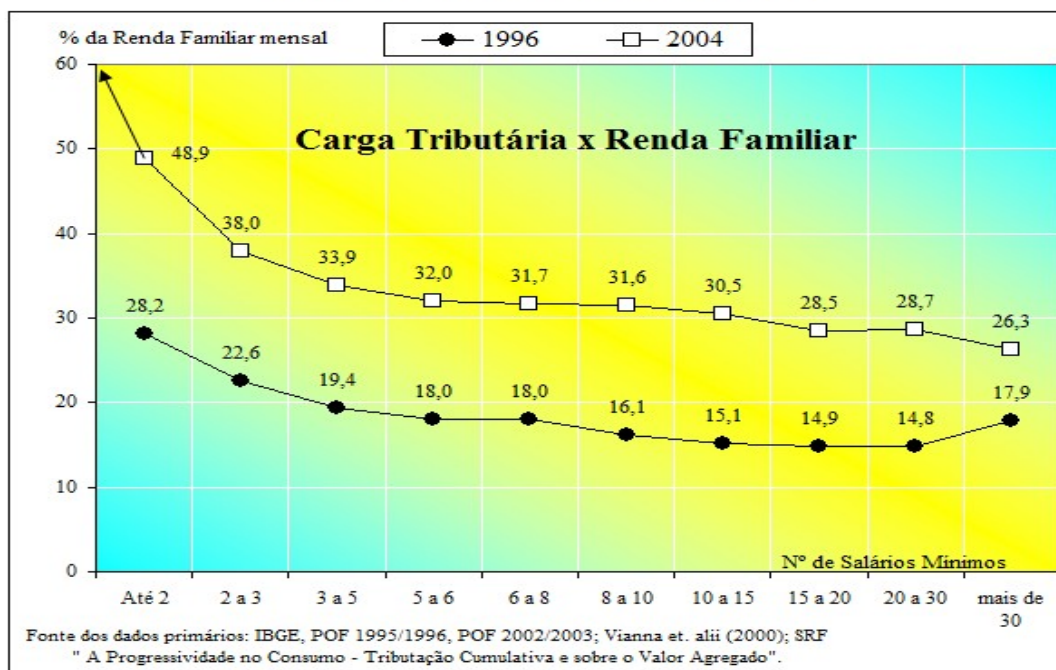
Características do sistema tributário brasileiro

O sistema tributário brasileiro em vigor foi formulado a partir de meados da década de 1960 em um momento de centralização política e foi revisado pela Constituição de 1988, a partir da qual a carga tributária se elevou ao longo do tempo. Ele se caracteriza por um alto grau de regressividade, ou seja, quem mais paga são os que menos ganham (gráfico 1). Quem ganha até dois salários mínimos paga 49% dos seus rendimentos em tributos, mas quem ganha acima de trinta salários mínimos paga apenas 26%. Essa

lógica invertida está na contra mão dos princípios da justiça fiscal: equidade, capacidade contributiva e progressividade.

Gráfico 1

Regressividade do Sistema Tributário



Uma das principais distorções do nosso sistema tributário é a excessiva tributação indireta sobre a produção e o consumo, e a baixa tributação direta sobre a renda e o patrimônio. O resultado dessa insensatez fiscal é que mais da metade da arrecadação tributária prevista para 2008 incide sobre o consumo (51,4%). Se juntarmos a renda do trabalho (14,6% de toda a receita tributária) o percentual se eleva para 66%. Enquanto isso, capital e patrimônio representam apenas 18,6% dessas mesmas receitas (Tabela 1). A tributação sobre o patrimônio, em particular, é absurdamente irrisória, pois representa apenas 1% do PIB.

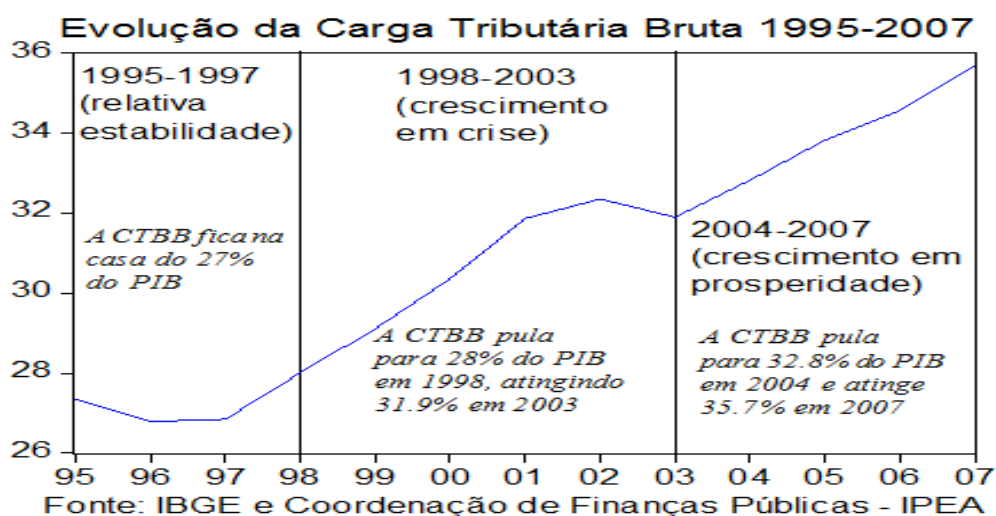
Tabela 1
Estimativa do ônus tributário por base de incidência, em 2008

Tributos	(R\$ bilhões)	(%) s/receita
Consumo	328,8	51,4
Renda	249,8	39,1
*do trabalho	93,8	14,7
*de capital	118,7	18,6
*outros	37,3	5,8
Patrimônio	0,38	0,06
Outros tributos	60,6	9,5
Total	639,6	100,0

Fonte: SIGA Brasil; Citado em estudo do INESC

Além de regressivo o atual modelo tributário brasileiro elevou muito a carga tributária bruta. No período de 1995 a 2007, a carga tributária passou de 27% do PIB para 36% do PIB (gráfico 2).

Gráfico 2



A PEC 233/08 e o impacto na Seguridade Social

A proposta de Reforma Tributária do Governo Federal (PEC 233/08) sem dúvida trará um grande benefício ao sistema econômico brasileiro na medida em que poderá resolver questões pontuais tais como a simplificação de tributos, a substituição da tributação indireta cumulativa (cobrada em toda a cadeia produtiva e que onera o consumidor final) pela tributação indireta sobre o valor adicionado (que é cobrada sobre a diferença entre o preço final e o custo de aquisição dos produtos), a desoneração da folha de salários e a chamada “guerra fiscal” entre os Estados.

Por outro lado, há um sério risco de desmantelamento do sistema de Seguridade Social, de vez que, apesar de existir a vinculação de recursos e o repasse para o financiamento das atividades existentes, o sistema perde seu comando constitucional e sua pluralidade de fontes próprias e exclusivas de financiamento. Além disso, os programas sociais terão de competir por recursos da nova base tributária (IVA-F, IR e IPI) o que submeterá a Seguridade Social a interesses políticos e a controles orçamentários por parte do Governo Federal.

Com a fusão tributária, a extinção da COFINS, da CSLL, do Salário-Educação e a criação de novos impostos, tais como o Imposto sobre o Valor Adicionado Federal (IVA-F) e o novo IRPJ, haverá maior centralização de recursos no Orçamento Fiscal, que também irá controlar os repasses para as políticas sociais.

Outro efeito importante da reforma é que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), financiado parcialmente por contribuições sociais a serem extintas, ficará mais fragilizado do ponto de vista de sua defesa política e da administração de seu “déficit”, caso perca mais recursos. Diante disso, podem crescer os defensores da proposta de uma previdência em regime de capitalização financiado apenas por patrões e empregados sem repasse do Tesouro Nacional, uma vez que a CPMF já foi extinta.

Além da possibilidade da perda dos recursos da COFINS que será extinta para a criação do IVA-F e da CSLL, que será incorporada ao novo IRPJ, a Previdência também sofrerá novas perdas com a redução da contribuição dos empregadores de 20% para 14%. Não há nenhum aporte explícito de recursos para cobrir esta redução. Isto vai gerar prejuízos para os cofres do INSS de cerca de R\$ 3 bilhões ao ano, trazendo sérias dificuldades para o pagamento das aposentadorias e pensões.

Deve ser ponto consensual que a reforma tributária que o País necessita não pode, de maneira nenhuma, provocar um aumento da carga tributária.

O exemplo dos países da OCDE

Sobre o IVA-F, é importante assinalar que tal tributo sobre o valor adicionado existe na grande maioria dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que congrega nações dos cinco continentes do mundo. Entretanto, ele convive com outras receitas fiscais, oriundas de outros tributos, e que financiam o sistema de Seguridade Social desses países. Como no Brasil, a Seguridade Social na OCDE também tem financiamento plural e possui receitas próprias, distintas e exclusivas.

O exemplo dos países da OCDE nos permite concluir que a reforma tributária no Brasil não necessita, para ter êxito, retirar a autonomia financeira da Seguridade Social e, tampouco, submetê-la às barganhas de recursos junto ao orçamento fiscal ou às oscilações da política econômica.

Princípios constitucionais de justiça fiscal

A atual Constituição brasileira estabelece alguns princípios de justiça fiscal que devem ser observados pelo legislador. A solidariedade está subjacente a todos os princípios tributários: a isonomia, a universalidade, a capacidade contributiva, a essencialidade; e que a tributação deve ser, preferencialmente, direta, de caráter pessoal e progressivo.

A igualdade e a justiça são as bases para a justiça fiscal que se constitui em um dos pilares da justiça social. Assim, o quantum com que cada indivíduo vai contribuir para as despesas do Estado deve alcançar todos os cidadãos que se achem em idêntica mesma situação jurídica, sem privilégios de indivíduos ou classes sociais. O princípio da isonomia afirma que a lei tributária deve ser igual para todos e a todos deve ser aplicada com igualdade.

Defesa do orçamento e das fontes exclusivas da Seguridade Social

Com mais poder no orçamento fiscal, a Seguridade Social perde seu comando constitucional, sua autonomia orçamentária e a pluralidade de suas fontes exclusivas de financiamento. Isso pode comprometer futuramente a sua sobrevivência. Em consequência do seu enfraquecimento, o orçamento da Seguridade Social tornar-se-á uma peça decorativa e, portanto, sem eficácia material.

Se a Seguridade Social for desmantelada, a Previdência Social também o será. Mais uma vez, os aposentados e pensionistas sofrerão perdas e correrão o risco de não conseguir manter a sua própria sobrevivência.

Finalmente, entendemos que o orçamento da Seguridade Social deve permanecer autônomo em relação ao orçamento fiscal, jamais a reboque dele, mesmo porque historicamente é a Seguridade Social que sofre com os frequentes ataques orçamentários, como demonstram os sucessivos superávits obtidos através dos desvios das receitas próprias do sistema para o Tesouro Nacional.

A Constituição de 1988 blindou a Seguridade Social ao dotá-la de orçamento próprio e o fez em razão da cobiça que ela desperta nos governantes de plantão. A proposta de reforma tributária do governo anula o dispositivo constitucional, artigo 195, na medida em que o financiamento da Previdência Social (RGPS), da saúde (SUS) e da assistência social (LOAS) passará a depender da disputa de recursos dentro do Orçamento Geral da União e da benevolência dos repasses do Governo.

Agenda para uma reforma tributária que fortaleça a Seguridade Social

Na nossa visão, do ponto de vista da Seguridade Social, existem alguns princípios básicos que devem também nortear uma reforma tributária com novo pacto federativo. São eles:

- Fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU), tendo em vista as sucessivas superações de metas de superávit primário;
- Desoneração da folha de pagamento dos setores econômicos intensivos em mão-de-obra, com metas de criação de empregos e com compensação de receita pelo aumento da tributação direta (renda e patrimônio);
- Manutenção da pluralidade das fontes de financiamento da Seguridade Social, exclusivamente para os programas de saúde, previdência e assistência social, ou seja, defesa do artigo 195 da Constituição Federal; defesa do orçamento da Seguridade Social como peça autônoma e distinta;
- Reativação do Conselho Nacional de Seguridade Social para garantir o uso exclusivo de suas fontes de financiamento nos programas fins;
- Preservação das atuais regras de financiamento da Previdência Social até que se definam, explicitamente, outras fontes de recursos para evitar novas perdas de receitas;
- Fim das renúncias fiscais previdenciárias concedidas a entidades filantrópicas, setor exportar rural, clubes de futebol e demais segmentos contemplados por legislação especial.