

REFORMA TRIBUTÁRIA E PROTEÇÃO SOCIAL: DA TRANSIÇÃO PIS/COFINS-CBS ÀS PERSPECTIVAS DE TRIBUTAÇÃO FINANCEIRA COMO GARANTIA DA SEGURIDADE SOCIAL

TAX REFORM AND SOCIAL PROTECTION: FROM PIS/COFINS-CBS TRANSITION TO FINANCIAL TAXATION PERSPECTIVES AS A GUARANTEE FOR SOCIAL SECURITY

Marina Isper Rodrigues Santos^{1*}

Ricardo dos Reis Silveira^{2**}

Rafael Tomaz de Oliveira^{3***}

Resumo

Este artigo investiga a intersecção entre a Reforma Tributária brasileira e o financiamento da seguridade social, com foco na transição das Contribuições PIS/COFINS para a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Diante da complexidade do sistema tributário nacional, a reforma visa simplificação e eficiência, mas o estudo identifica desafios cruciais para a sustentabilidade da seguridade social, um direito fundamental. Detalha-se a CBS, sua não cumulatividade ampla e incidência "por fora", analisando seus potenciais impactos arrecadatórios. Criticamente, o texto evidencia o volume das renúncias fiscais (R\$ 290,465 bilhões em 2024, ANFIP), que convertem um orçamento potencialmente superavitário em deficitário, e os efeitos negativos da Reforma da Previdência (EC nº

¹ *Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto, com pesquisa dedicada ao Direito Tributário e Direito Coletivo. No âmbito acadêmico, realizou estágio de docência em Direito Constitucional. Graduada em Direito pela mesma instituição (2023). Atualmente, coordena o projeto de extensão "Cidade Delas" na Universidade de Ribeirão Preto, focado em direitos, cidadania e coletividade feminina. Possui atuação e experiência profissional nas áreas de direito tributária, direito ambiental e direito administrativo.

² **Doutor em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2013). Possui Mestrado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2007) e Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (2005). Atualmente é Diretor de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP/SP). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP/SP), nos cursos de Mestrado e Doutorado. Foi também Professor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP) na Área de Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional. Líder do Grupo de Pesquisa Justiça Política e Cidadania, vinculado à Universidade de Ribeirão Preto (SP). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Constitucional e concreção de Direitos Coletivos; Ciência Política e Teoria do Estado; Filosofia do Direito e Hermenêutica Jurídica.

³ ***Possui graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP (1999), Mestrado em Filosofia e Metodologia das Ciências pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR (2003), Doutorado em Filosofia e Metodologia das Ciências pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR (2010). Atualmente é Advogado em Ribeirão Preto, Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Possui experiência com Filosofia, Teoria do Estado, Direito Constitucional, Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho. Mantém o grupo de pesquisa sobre Jurisdição Constitucional e direitos coletivos.

103/2019) sobre o valor dos benefícios. Paralelamente, explora-se a tributação sobre operações financeiras como alternativa de financiamento, avaliando seu potencial arrecadatório e aspectos constitucionais sob a ótica da Teoria Geral do Direito Tributário de Paulo de Barros Carvalho. Conclui-se que o êxito da reforma exige a conciliação entre eficiência econômica e efetividade social, garantindo um financiamento robusto para a seguridade social e os direitos inerentes à cidadania.

Palavras-chave: Reforma Tributária; Seguridade Social; CBS; Renúncias Fiscais; Tributação Financeira.

Abstract

This article investigates the intersection between Brazil's Tax Reform and social security financing, focusing on the transition from PIS/COFINS Contributions to the new Contribution on Goods and Services (CBS). Given the recognized complexity of the national tax system, the reform aims for simplification and efficiency, yet this study identifies crucial challenges for the sustainability of social security, a fundamental right. The CBS, with its broad non-cumulativeness and "out-of-tax" incidence, is detailed, analyzing its potential revenue impacts. Critically, the text highlights the volume of tax waivers (R\$ 290.465 billion in 2024, ANFIP), which transform a potentially surplus social security budget into a deficit, and the negative effects of the Pension Reform (EC nº 103/2019) on benefit values. Concurrently, financial transaction taxation is explored as an alternative financing mechanism, assessing its revenue potential and constitutional aspects through the lens of Paulo de Barros Carvalho's General Theory of Tax Law. It concludes that the reform's success requires reconciling economic efficiency with social effectiveness, ensuring robust funding for social security and the rights inherent to citizenship.

Keywords: Tax Reform; Social Security; CBS; Tax Waivers; Financial Taxation.

1. INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro é amplamente reconhecido por sua intrínseca complexidade e pela multiplicidade de obrigações acessórias, as quais impõem desafios significativos a empresas, profissionais e cidadãos. Essa estrutura intrincada tem sido objeto de contínuas críticas e debates no cenário nacional, especialmente no que concerne à sua eficiência, equidade e transparência. Nesse contexto, a necessidade premente de uma reforma tributária que promova a simplificação e a justiça fiscal é amplamente reconhecida por especialistas e legisladores.

A recente proposta de Reforma Tributária busca endereçar essas questões estruturais por meio da unificação de tributos sobre o consumo, como o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

(COFINS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (em certos cenários), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), em um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual. Nesse processo, destaca-se a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que se propõe a substituir as atuais contribuições federais sobre o consumo. Tal reconfiguração visa simplificar o ambiente de negócios, reduzir custos de conformidade e promover maior equidade e transparência no sistema tributário nacional.

Paralelamente a essa transformação fiscal, a seguridade social, conforme estabelecido no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, constitui um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Sua natureza de direito fundamental impõe ao Estado o dever de garantir seu financiamento robusto e contínuo, pilar essencial para a promoção da dignidade da pessoa humana e da cidadania plena. Contudo, a sustentabilidade financeira da seguridade social tem sido desafiada por diversos fatores, notadamente o volume significativo de renúncias fiscais. Em 2024, essas renúncias somaram expressivos R\$ 290,465 bilhões, representando 51,5% do total das renúncias do país, o que, conforme a ANFIP (2024), transforma um orçamento potencialmente superavitário em deficitário.

Adicionalmente, a Reforma da Previdência, instituída pela Emenda Constitucional nº 103/2019, introduziu mudanças substanciais que impactaram o valor dos benefícios concedidos, gerando intensos debates sobre seus efeitos na proteção social dos cidadãos e na solvência do sistema previdenciário.

Diante desse cenário de profundas transformações e desafios, este artigo tem como objetivo central analisar a intersecção entre a Reforma Tributária brasileira e o financiamento da seguridade social, com foco na transição das Contribuições PIS/COFINS para a nova Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Busca-se identificar os desafios e as oportunidades que essa transição apresenta para a arrecadação destinada à seguridade social. Adicionalmente, investiga-se o potencial da tributação sobre operações financeiras como um mecanismo complementar ou alternativo para fortalecer as receitas da seguridade social, avaliando seu potencial arrecadatório e os aspectos constitucionais envolvidos.

A pesquisa adota uma abordagem jurídico-doutrinária e prospectiva, fundamentada na análise da legislação tributária vigente e das propostas de reforma, confrontando-as com os princípios constitucionais e a doutrina especializada em direito tributário e previdenciário. Dada a escassez de dados oficiais definitivos sobre os impactos arrecadatórios da CBS, a análise considera cenários hipotéticos, fundamentados em projeções teóricas e em modelos comparativos internacionais. Experiências de outros países com tributos sobre o consumo e sobre operações financeiras são examinadas, buscando inferir lições e aplicabilidades ao contexto brasileiro, sempre ressaltando a ausência de dados concretos e jurisprudência vinculante sobre os temas em pauta. Adicionalmente, dados de relatórios e análises consolidadas, como a "Análise da Seguridade Social 2024" da ANFIP, são utilizados para contextualizar o panorama atual do financiamento da seguridade.

Ao final, pretende-se contribuir para o debate sobre a sustentabilidade financeira da seguridade social no Brasil, oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas que conciliam eficiência econômica e efetividade social, garantindo a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. O artigo está estruturado em seis seções, iniciando com esta introdução, seguida pela análise do modelo atual e da CBS, os impactos potenciais na arrecadação, a tributação sobre operações financeiras como alternativa, às perspectivas futuras e, por fim, as considerações finais.

2. A REFORMA TRIBUTÁRIA E A TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

A transição de um regime tributário consolidado para um novo modelo implica uma série de adaptações e, principalmente, uma redefinição das bases sobre as quais o Estado arrecada seus recursos, incluindo aqueles destinados ao financiamento da seguridade social. Essa reconfiguração é um marco na busca por um sistema mais eficiente e equitativo.

2.1 O modelo atual: PIS e COFINS

As Contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) representam, atualmente, tributos federais que incidem sobre o faturamento ou a receita bruta das empresas. Caracterizam-

se por regimes de apuração distintos – cumulativo e não cumulativo – que, ao longo do tempo, têm gerado notável complexidade, distorções econômicas e um elevado custo de conformidade para os contribuintes (TORRES, H. T., 2019). Do ponto de vista da teoria geral do direito tributário, a natureza jurídica dessas exações é de contribuição social, distinguindo-as dos impostos pela sua finalidade vinculada ao financiamento da seguridade social, conforme rigorosamente analisado por autores como Paulo de Barros Carvalho (2021). Apesar de sua destinação essencial, as bases de incidência e as metodologias de cálculo do PIS e da COFINS têm sido objeto de intenso debate jurídico e econômico. A cumulatividade inerente a diversas etapas da cadeia produtiva resulta, frequentemente, em um aumento do custo final para o consumidor e na redução da competitividade das empresas, impactando negativamente o ambiente de negócios.

2.2 A contribuição sobre bens e serviços (cbs): características e previsões

A Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) emerge como uma nova contribuição federal sobre o valor agregado, concebida para unificar o PIS e a COFINS, além do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em certos cenários, em uma única exação. O principal objetivo dessa unificação é promover a descomplexificação do sistema, estabelecendo regras mais claras e um conjunto de obrigações acessórias menos oneroso. A característica central da CBS é a não cumulatividade ampla, o que significa que o tributo incide exclusivamente sobre o valor adicionado em cada etapa da produção e comercialização. O contribuinte calcula o imposto devido sobre suas saídas (receitas) e pode compensar integralmente esse valor com os créditos gerados por suas aquisições de insumos, bens de capital e serviços.

A nova CBS abrangerá a vasta maioria das transações, englobando bens, serviços e direitos, inclusive aqueles de caráter intangível e digital. Sua concepção integra o princípio do destino, garantindo que a arrecadação ocorra na localidade do consumo, valorizando, assim, o mercado onde a operação de fato se concretiza. Essa estruturação alinha o Brasil aos modelos de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) amplamente adotados globalmente, com a expectativa de otimizar os custos de conformidade fiscal, reduzir a ocorrência de litígios e conferir maior clareza e previsibilidade ao planejamento das empresas.

No que diz respeito à sua estrutura, a base de cálculo da CBS será a receita advinda das operações com bens, serviços e direitos, observadas as exclusões e os ajustes

que venham a ser previstos em lei complementar. A alíquota correspondente, a ser fixada por lei complementar, será aplicada de maneira uniforme à vasta maioria das operações, buscando primordialmente a neutralidade dos setores e a prevenção de distorções na concorrência. Contudo, setores específicos, como o financeiro, de combustíveis, planos de saúde e construção, poderão ter regimes tributários próprios e diferenciados. Para determinar a efetiva capacidade de arrecadação da CBS e sua aderência aos princípios tributários e constitucionais, uma análise rigorosa de sua hipótese de incidência e consequência jurídica, conforme a abordagem de Paulo de Barros Carvalho (2021), será indispensável, notando-se, desde já, que sua base de incidência expandirá significativamente em comparação ao PIS e COFINS.

2.3 Ampliação da base de incidência: oportunidades e riscos

A proposta da CBS implica uma substancial ampliação da base de incidência, visando alcançar setores e operações que, sob o regime do PIS e COFINS, gozavam de isenções, regimes especiais ou simplesmente não eram alcançados, incluindo bens, serviços e direitos (intangíveis e digitais). Essa expansão teórica da base de arrecadação pode gerar uma oportunidade de aumento da arrecadação global das contribuições sociais, o que, em tese, beneficiaria diretamente o financiamento da seguridade social. A alteração na hipótese de incidência dos tributos, ao expandir o rol de fatos geradores, representa uma mudança estrutural na forma de custeio.

No entanto, essa mesma ampliação pode representar um risco considerável para setores específicos que hoje se beneficiam de regimes mais brandos. A transição pode gerar um aumento de custos para essas atividades, que, em última instância, poderá ser repassado ao consumidor final, com potencial impacto inflacionário e, eventualmente, regressivo. Tal cenário é particularmente preocupante caso não haja mecanismos de compensação ou ajustes adequados, especialmente quando se consideram as distorções já observadas com o vultoso volume de renúncias fiscais que atualmente comprometem o financiamento da seguridade social (ANFIP, 2024). A efetividade dessa ampliação dependerá, portanto, de um equilíbrio delicado entre a busca por maior arrecadação e a mitigação de impactos adversos sobre a economia e a sociedade.

3. IMPACTOS POTENCIAIS NA ARRECADAÇÃO DESTINADA À SEGURIDADE SOCIAL

A seguridade social, constitucionalmente amparada por fontes diversificadas, depende intrinsecamente de um fluxo constante e suficiente de recursos para honrar seus compromissos e garantir a efetividade dos direitos sociais. A Reforma Tributária, ao reconfigurar o arcabouço das contribuições sociais, projeta tanto incertezas quanto esperanças quanto ao futuro do seu financiamento. A plena vigência da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) dependerá de múltiplos fatores, incluindo a promulgação das leis complementares da Reforma Tributária e a coordenação de um cronograma de transição com o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

O período de adaptação será gradual, iniciando-se com uma fase de convivência na qual a CBS coexistirá com as atuais Contribuições PIS e COFINS, porém com uma carga tributária menor. A completa substituição dos tributos existentes pela CBS está programada para o término desse período transitório, em 2033, após a conclusão e disponibilização de todos os regulamentos, guias e plataformas digitais de teste. Durante essa transição, a arrecadação poderá apresentar flutuações. A ausência de dados concretos e de uma modelagem econômica precisa e amplamente aceita sobre o comportamento da arrecadação com a CBS dificulta a elaboração de projeções definitivas. Contudo, é fundamental que se prevejam mecanismos de monitoramento e de ajuste fiscal para assegurar que a seguridade social não seja impactada negativamente, sobretudo considerando que o Orçamento da Seguridade Social de 2024 foi 31% superior ao de 2022, com notáveis aumentos em despesas de Saúde, Benefícios da LOAS e Bolsa Família, evidenciando uma expansão de políticas que requer um financiamento sólido (ANFIP, 2024).

3.1 A manutenção do financiamento constitucional da seguridade social

A Constituição Federal estabelece que o orçamento da seguridade social será financiado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das contribuições sociais específicas. Qualquer alteração na estrutura das contribuições sociais deve, imperativamente, respeitar e garantir a manutenção de um patamar mínimo e adequado de financiamento, sob pena de violar a garantia constitucional dos direitos sociais. A CBS, como sucessora do PIS/COFINS, deverá manter sua natureza de contribuição social e com destinação vinculada à seguridade social, assegurando a blindagem constitucional desses recursos.

A alíquota prevista para a CBS é de 12%, com a expectativa de que a arrecadação se mantenha equivalente à soma das atuais contribuições substituídas. No entanto, estudos indicam que a arrecadação da CBS pode representar 4,38% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto o PIS e a COFINS somaram 4,15% do PIB em 2019, sugerindo um potencial aumento na carga tributária sobre o consumo, conforme apontado por análises como as do *Poder360* (www.poder360.com.br).

Não obstante as projeções elaboradas por juristas e os estudos econômicos realizados sobre a reforma tributária, permanece indefinida a fixação das alíquotas de referência, cuja determinação dependerá, primeiro da Resolução do Senado que as fixar, posteriormente da edição de leis complementares para a efetiva regulamentação pelos entes federativos – municípios e estados para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela União para a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Essa lacuna normativa tem gerado significativa expectativa no meio acadêmico e empresarial, uma vez que a ausência de parâmetros definitivos impede a realização de análises precisas sobre os impactos da nova sistemática tributária. Enquanto aguarda-se a regulamentação específica, multiplicam-se as perspectivas e cenários hipotéticos que buscam antever os possíveis desdobramentos da implementação desses tributos. A indefinição das alíquotas constitui, portanto, elemento central de incerteza que permeia todo o processo de transição para o novo modelo tributário nacional.

Contudo, o impacto estrutural das renúncias fiscais representa um fator prejudicial que compromete o financiamento do Orçamento da Seguridade Social (OSS). Em 2024, as renúncias de receitas da Seguridade Social somaram expressivos R\$ 290,465 bilhões, o que representa 51,5% do total das renúncias do país. Se esse valor fosse integralmente contabilizado, o resultado da Seguridade Social seria superavitário em R\$ 30,454 bilhões em 2024 (ANFIP, 2024). Essa distorção evidencia que o sistema, em sua essência, possui capacidade de financiamento que é, por vezes, erodida por benefícios fiscais, demandando uma análise crítica sobre sua efetividade e impacto na proteção social.

3.2 Desafios Para A Sustentabilidade Do Sistema Previdenciário

O sistema previdenciário brasileiro enfrenta desafios demográficos significativos, com o envelhecimento da população e a consequente alteração da relação entre contribuintes e beneficiários (IBGE, 2022). Nesse contexto, a sustentabilidade

financeira do sistema é uma preocupação constante. A CBS e o novo modelo de IVA têm o potencial de trazer uma série de benefícios para a economia, como a redução da complexidade e dos litígios fiscais, maior neutralidade, competitividade e transparência. Esses ganhos de eficiência podem, indiretamente, fortalecer a base econômica geradora de tributos. Contudo, a reforma tributária, ao impactar as fontes de custeio, deve ser avaliada sob a ótica de sua capacidade de fortalecer ou, ao menos, não comprometer a solvência da previdência.

Relatórios recentes apontam que a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103, de 2019) já apresenta impactos negativos, como a redução média de 11,1% no valor das aposentadorias concedidas pós-reforma e uma perda de 26% no valor dos benefícios que excediam o salário mínimo (ANFIP, 2024). Além disso, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) Urbano, mesmo incluindo as renúncias, apresentou um saldo negativo de R\$ 64 bilhões em 2024, contrastando com um superávit de R\$ 96 bilhões em 2014. Esses dados sublinham a urgência de garantir a proteção aos segurados e dependentes, independentemente das oscilações econômicas ou das mudanças estruturais, e reforçam a necessidade de um financiamento robusto e resiliente para a seguridade social.

4. Tributação sobre operações financeiras como alternativa de financiamento

Diante das incertezas inerentes a qualquer reforma tributária de grande porte e da comprovada erosão da base de financiamento da seguridade social por renúncias fiscais – que, conforme a ANFIP (2024), somaram R\$ 290,465 bilhões em 2024, transformando um orçamento potencialmente superavitário em deficitário –, a busca por fontes complementares de financiamento torna-se imperativa. Nesse contexto, a tributação sobre operações financeiras ressurge no debate como uma alternativa estratégica para salvaguardar e fortalecer o arcabouço financeiro da seguridade social brasileira, oferecendo potencial arrecadatório e, por vezes, um caráter extrafiscal, sobretudo no período de transição até a estabilização da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS).

4.1 Histórico e contexto atual da tributação sobre operações financeiras no Brasil

Historicamente, o Brasil implementou diversos mecanismos de tributação sobre operações financeiras. Dentre eles, destacam-se o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), instituído pela Lei nº 5.143, de 1966, que incide sobre operações de crédito, câmbio, seguro e títulos ou valores mobiliários, com o objetivo de regular a economia e arrecadar recursos para o governo. Outro exemplo notório foi a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), vigente entre 1997 e 2007, que incidia sobre movimentações financeiras e era destinada ao financiamento da saúde pública.

Mais recentemente, em 2025, o governo federal editou a Medida Provisória nº 1.303/2025, introduzindo alterações significativas na tributação de aplicações financeiras. Essa MP prevê a incidência de Imposto de Renda (IR) para novas emissões de títulos anteriormente isentos, como Letras de Crédito Agrícola (LCA), Letras de Crédito Imobiliário (LCI), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA) e debêntures incentivadas, com uma alíquota de 5%. Além disso, estabelece uma alíquota uniforme de 17,5% para os demais títulos já tributados, independentemente do prazo de investimento, e inclui criptoativos na base de incidência do IR, eliminando a isenção para operações até R\$ 35 mil (www.camara.leg.br).

4.2 Potencial arrecadatório e impactos econômicos

A implementação de tributos sobre operações financeiras possui um potencial arrecadatório significativo, podendo contribuir substancialmente para o financiamento da seguridade social, incluindo o Sistema Único de Saúde (SUS). Estudos indicam que a tributação de transações financeiras pode ser uma resposta eficaz ao subfinanciamento de sistemas de saúde, desde que estruturada de forma a minimizar distorções econômicas e sociais (repositorio.usp.br).

No Brasil, com a reforma, a CBS, por meio do IVA Dual, incidirá sobre as operações financeiras, como outrora o PIS e a COFINS. Contudo, a inovação reside na sua incidência também sobre o chamado *spread* das operações. O *spread* é, conforme exemplifica BIFANO (2024), a diferença entre a taxa de captação da entidade financeira e o valor cobrado dos tomadores de recursos em repasses, tido como serviço para tais fins. Essa ampliação da base de incidência para incluir o *spread* bancário representa um aumento significativo no volume monetário arrecadado para os cofres da seguridade

social, ajudando, inclusive, a reduzir desigualdades no sistema tributário. Tal acréscimo de receita é uma alternativa valiosa para complementar o financiamento da seguridade social, especialmente para compensar as perdas causadas pelas renúncias fiscais, oferecendo uma fonte resiliente a ciclos econômicos que afetam diretamente o consumo e o faturamento das empresas.

Entretanto, é crucial considerar os impactos econômicos dessa tributação. A incidência de impostos sobre operações financeiras pode afetar o custo do crédito, a atratividade de investimentos e a competitividade de setores estratégicos. Por exemplo, a tributação de aplicações financeiras prevista na MP 1.303/2025 foi objeto de intenso debate no Senado, onde representantes de diversos setores alertaram para possíveis efeitos adversos no financiamento de infraestrutura, agronegócio e mercado imobiliário, ressaltando a necessidade de calibrar a tributação para evitar retração de investimentos e aumento de custos para os consumidores (www12.senado.leg.br).

4.3 Desafios e perspectivas para a implementação

A implementação de uma tributação sobre operações financeiras como alternativa de financiamento da seguridade social enfrenta desafios significativos. É fundamental garantir que a estrutura tributária seja equitativa, transparente e eficiente, evitando a cumulatividade e assegurando que a carga tributária seja distribuída de forma justa entre os diversos agentes econômicos. Diversos países, em diferentes momentos históricos, implementaram ou discutiram a tributação sobre operações financeiras, como o "*Financial Transaction Tax*" (FTT) na União Europeia, com modelos específicos adotados por França e Itália para tributar transações de compra e venda de ações ou derivativos. As lições dessas experiências apontam para a complexidade da implementação, a necessidade de ampla coordenação internacional e os desafios de evitar a fuga de capitais ou o encarecimento excessivo das operações.

No Brasil, a experiência com a CPMF demonstra a necessidade de cautela na concepção e implementação de tributos sobre transações financeiras. Embora tenha sido uma fonte relevante de arrecadação, a CPMF foi criticada por sua cumulatividade e por possíveis efeitos regressivos, afetando proporcionalmente mais os contribuintes de menor renda (www.cepal.org).

Portanto, qualquer proposta de tributação sobre operações financeiras deve ser acompanhada de estudos aprofundados sobre seus impactos econômicos e sociais,

bem como de mecanismos que garantam a transparência na aplicação dos recursos arrecadados, assegurando que sejam efetivamente direcionados ao financiamento da seguridade social. A tributação de operações financeiras, cuidadosamente desenhada para evitar distorções e respeitar os princípios tributários (TORRES, R. L., 2018), sobretudo o princípio da isonomia e, consequentemente, o da capacidade contributiva, pode ser uma alternativa viável para complementar as fontes tradicionais.

5. PERSPECTIVAS

A reforma tributária brasileira, materializada pela Lei Complementar nº 214/2025, representa uma transformação significativa no sistema fiscal do país, com impactos profundos na estrutura de financiamento da seguridade social. A substituição de tributos como PIS, COFINS, ICMS e ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) visa simplificar o sistema tributário, aumentar a transparência e promover a eficiência econômica. No entanto, essa transição traz consigo desafios e oportunidades que merecem análise cuidadosa.

5.1 Cenários futuros para o financiamento da seguridade social

Considerando a ausência de dados empíricos definitivos, dois cenários principais podem ser vislumbrados para o financiamento da seguridade social. Em um cenário otimista, a CBS, com sua ampla base e não cumulatividade plena, poderia resultar em uma arrecadação mais eficiente e um consequente aumento da receita destinada à seguridade social no médio e longo prazo, superando as perdas eventuais da transição. Em um cenário pessimista, a transição poderia gerar uma queda inicial ou uma estagnação na arrecadação, ou ainda, a alíquota da CBS ser definida em patamares que não compensem a alteração de base, comprometendo a capacidade de custeio da seguridade, somando-se aos desafios já impostos pelas vultosas renúncias fiscais (ANFIP, 2024).

A implementação da CBS, com sua ampla base de incidência e não cumulatividade plena, tem o potencial de aumentar a arrecadação destinada à seguridade social no médio e longo prazo. A expectativa é que a simplificação do sistema tributário reduza a evasão fiscal e amplie a base de contribuintes, resultando em maior receita para financiar políticas sociais essenciais. Contudo, durante o período de transição, é possível

que ocorram flutuações na arrecadação, exigindo mecanismos de monitoramento e ajuste para garantir a estabilidade do financiamento da seguridade social.

Além disso, a Lei Complementar nº 214/2025 prevê a devolução de tributos para consumidores de baixa renda, o chamado "cashback", que pode impactar a arrecadação líquida. Por exemplo, está prevista a devolução de 100% da CBS e de 20% do IBS nas faturas de energia, água, gás e telecomunicações para pessoas de baixa renda. Embora essa medida promova justiça social, é fundamental avaliar seus efeitos sobre o financiamento da seguridade social e considerar fontes alternativas de receita para compensar eventuais perdas.

5.2 Desafios na implementação e regulamentação

É imperativo que a legislação da reforma tributária contemple mecanismos de transição que blindem o financiamento da seguridade social durante o período de adaptação à CBS. Isso pode incluir fundos de compensação, garantias de arrecadação mínima ou cláusulas de revisão que permitam ajustes fiscais caso haja desequilíbrios significativos. A estabilidade dos recursos da seguridade não pode ser relegada à sorte de uma transição desassistida, especialmente quando se considera que as emendas parlamentares, impulsionadas pelo "orçamento impositivo", têm assumido um papel crescente e potencialmente destruturante no planejamento e financiamento do SUS, gerando distorções na alocação equitativa dos recursos (ANFIP, 2024).

A transição para o novo modelo tributário exige uma regulamentação detalhada e a adaptação de processos administrativos em todos os níveis de governo. A Receita Federal tem buscado a participação ativa da sociedade civil nesse processo, prorrogando prazos para o envio de sugestões sobre a regulamentação da reforma tributária. Entidades representativas podem encaminhar contribuições até **9 de junho de 2025**, visando ao aperfeiçoamento da implementação do novo sistema tributário (

 www.gov.br

). Essa abertura ao diálogo é fundamental para identificar e mitigar possíveis impactos negativos da reforma, especialmente no que tange ao financiamento da seguridade social. A colaboração entre o governo, a sociedade civil e os setores produtivos é essencial para construir um sistema tributário mais justo e eficiente.

5.3 Alternativas complementares de financiamento

Diante das incertezas inerentes à transição tributária e da comprovada erosão da base de financiamento da seguridade por renúncias fiscais (ANFIP, 2024), é prudente considerar alternativas complementares de financiamento para a seguridade social. A tributação sobre operações financeiras, por exemplo, tem sido debatida como uma fonte potencial de receita. A experiência brasileira com a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e as discussões internacionais sobre o *Financial Transaction Tax* (FTT) oferecem *insights* valiosos sobre os desafios e benefícios dessa abordagem.

Conforme apontado pela ANFIP (2024), as renúncias de receitas da Seguridade Social são um fator "prejudicial", atingindo R\$ 290,465 bilhões em 2024 e transformando um sistema que seria superavitário em deficitário. É fundamental reavaliar a eficácia e o custo-benefício, por exemplo, das desonerações no setor agropecuário (que somam R\$ 23,292 bilhões em 2024 para a previdência rural) e da desoneração da folha de pagamentos, que resultou em alto volume de renúncias sem equiparar a arrecadação. A tributação de operações financeiras, cuidadosamente desenhada para evitar distorções e respeitar os princípios tributários (TORRES, R. L., 2018), sobretudo o princípio da isonomia e consequentemente o da capacidade contributiva, pode ser uma alternativa viável para complementar as fontes tradicionais.

No entanto, é crucial que qualquer nova fonte de financiamento seja implementada de forma a minimizar distorções econômicas e sociais, respeitando os princípios constitucionais de capacidade contributiva e isonomia. Estudos aprofundados e debates transparentes são necessários para avaliar a viabilidade e os impactos de tais medidas. É preciso, igualmente, garantir que o aumento de recursos não seja diluído por emendas parlamentares que distorcem a alocação equitativa (ANFIP, 2024).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma Tributária brasileira, especialmente no que tange à substituição do PIS e do COFINS pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), representa um marco na reorganização do sistema fiscal do país. Para além da simplificação e da busca por eficiência econômica, a principal missão dessa reforma deve ser a de fortalecer o Estado Social de Direito, garantindo o financiamento robusto e contínuo da seguridade social, um pilar inegociável da cidadania plena e da dignidade da pessoa humana (SILVA, 1998).

Ao longo deste estudo, analisamos a complexidade do sistema tributário atual e as promessas da CBS, que, com sua ampla base de incidência e não cumulatividade plena, carrega a expectativa de maior arrecadação. Contudo, a transição para o novo modelo fiscal não está isenta de incertezas, exigindo mecanismos de monitoramento e ajuste para salvaguardar os recursos constitucionais da seguridade social. A análise crítica revelou que, apesar do potencial de arrecadação do sistema, o volume das renúncias fiscais – que atingiram R\$ 290,465 bilhões em 2024, conforme a ANFIP (2024) – transforma um Orçamento da Seguridade Social potencialmente superavitário em deficitário. Essa distorção sublinha a urgência de uma reavaliação profunda da eficácia e do custo-benefício desses benefícios fiscais.

Nesse contexto, a tributação sobre operações financeiras emerge como um instrumento a ser seriamente considerado neste período de transição. Não como um substituto, mas como um potencial complemento às fontes tradicionais, capaz de oferecer resiliência e solidez ao financiamento da saúde, previdência e assistência social. A ampliação da CBS para incluir transações e, sobretudo, os *spreads* bancários, conforme discutido, representa uma oportunidade promissora para fortalecer a arrecadação, compensar perdas fiscais e garantir a resiliência do financiamento da proteção social.

Em síntese, o cenário de reforma exige não apenas a defesa dos direitos sociais já conquistados, mas também a proposição de soluções inovadoras e fiscalmente prudentes. A garantia da seguridade social é, em última análise, a garantia da cidadania plena e da dignidade da pessoa humana (SILVA, 1998), pilares inegociáveis de uma sociedade justa e equitativa, respeitando o princípio da isonomia tributária. A compreensão aprofundada da CBS e de seus impactos, aliada à reavaliação das renúncias fiscais e à exploração de fontes complementares como a tributação financeira, são passos cruciais para um futuro fiscal mais previsível e eficiente.

Este estudo, ao analisar a intersecção entre a reforma tributária e o financiamento da seguridade social, buscou identificar os desafios e as oportunidades que se apresentam. Embora a escassez de dados definitivos sobre os impactos arrecadatórios da CBS imponha a análise de cenários hipotéticos, a pesquisa aponta para a necessidade imperativa de que a transição seja conduzida com transparência, participação social e um compromisso inabalável com a justiça fiscal. Futuras pesquisas deverão acompanhar de perto a regulamentação e os primeiros anos de implementação da CBS, avaliando seus impactos reais na arrecadação e na sustentabilidade da seguridade social, bem como a

efetividade de quaisquer mecanismos de compensação ou novas fontes de financiamento que venham a ser implementadas.

REFERÊNCIAS

- ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2024**. 25. ed. Brasília, DF: ANFIP, 2024.
- BIFANO, Elidie Palma; BIFANO, Rafael Palma. O quão pioneiro é o PLP 68/2024 na Tributação dos Serviços Financeiros? In: **Reforma Tributária Brasileira: Valores e Contravalores**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2024. p. 383.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Medida provisória compensa recuo na cobrança do imposto sobre operações financeiras**. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, [2025]. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 27 out. 2025.
- BRASIL. RECEITA FEDERAL. **Receita Federal prorroga prazo para envio de sugestões sobre regulamentação da reforma tributária**. [Brasília, DF]: Receita Federal, [2025]. Disponível em: www.gov.br. Acesso em: 27 out. 2025.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. **Tributar aplicações reduzirá financiamento da infraestrutura, aponta debate**. [Brasília, DF]: Senado Federal, [2025]. Disponível em: www12.senado.leg.br. Acesso em: 27 out. 2025.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. 8. ed. São Paulo: Noeses, 2021.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **A experiência brasileira na tributação de transações financeiras**. [Santiago]: CEPAL, [2010]. Disponível em: www.cepal.org. Acesso em: 27 out. 2025.
- IBGE. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- LEME JUNIOR, Jair De Abreu e MENDES, Áquilas Nogueira. **Imposto sobre as transações financeiras como uma contribuição ao subfinanciamento do SUS**. Argumentum, v. 9, n. 1, p. 164-179, 2017Tradução. Disponível em: <https://doi.org/10.18315/argum.v9i1.14383>. Acesso em: 27 out. 2025.
- PODER360. **Imposto criado para substituir PIS e Cofins eleva carga em relação ao PIB**. Poder360, [2025]. Disponível em: www.poder360.com.br. Acesso em: 27 out. 2025.
- SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana com valor supremo da democracia. **Revista Direito Administrativo**, São Paulo, v. 212, p. 89-94, 1998. Disponível em: scholar.google.com. Acesso em: 20 out. 2025.
- TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário do Consumo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

Submetido em 27.10.2025

Aceito em 07.11.2025