

# REFORMA TRIBUTÁRIA E A CRIAÇÃO DA CBS: IMPLICAÇÕES PARA A SUSTENTABILIDADE DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

*Tax reform and the creation of the CBS: implications for the sustainability of social security in Brazil*

*Filipe Ticiano de Albuquerque Lobo<sup>1</sup>*

*Franklin Arthur Martinz Filho<sup>2</sup>*

DOI: <https://doi.org/10.62140/FLFF1672025>

## RESUMO

Este artigo examina a sustentabilidade da Seguridade Social no Brasil à luz dos desafios introduzidos pela Reforma Tributária, com ênfase na criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Inicialmente, discorre sobre a Seguridade Social como um pilar fundamental para a garantia de direitos sociais previstos na Constituição Federal, analisando sua estrutura e fontes de financiamento, especialmente aquelas derivadas das contribuições sociais, como o PIS e a COFINS. Posteriormente, explora as principais mudanças propostas pela Reforma Tributária, destacando a unificação de tributos na forma da CBS e os possíveis impactos na arrecadação destinada à Seguridade Social. A análise inclui os riscos de redução de recursos, a redistribuição de receitas e os reflexos para o financiamento da saúde, previdência e assistência social. Por fim, o artigo apresenta proposições para compatibilizar a modernização do sistema tributário com a manutenção da sustentabilidade da Seguridade Social, enfatizando a importância de mecanismos compensatórios e de uma estrutura tributária que promova justiça social.

Palavras-chave: Sustentabilidade da Seguridade Social, Reforma Tributária, Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), financiamento público, justiça social.

## ABSTRACT

This article examines the sustainability of Social Security in Brazil in light of the challenges introduced by the Tax Reform, with an emphasis on the creation of the Contribution on Goods and Services (CBS). Initially, it discusses Social Security as a fundamental pillar for guaranteeing social rights provided for in the Federal Constitution, analyzing its structure and sources of financing, especially those derived from social contributions, such as PIS and COFINS. Subsequently, it explores the main changes proposed by the Tax Reform, highlighting the unification of taxes in the form of the CBS and the possible impacts on the collection destined for Social

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Christus – Unichristus. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Christus – Unichristus. Contador pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Especialista em Direito e Planejamento Tributário pela UNIFOR – Universidade de Fortaleza. Advogado e Contador. Advogado. E-mail: [filipe@filipelobo.com.br](mailto:filipe@filipelobo.com.br). Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3207026921792123>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-5963-1928>.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Christus – Unichristus. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Especialista em Direito Público pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB. Procurador do Estado do Amazonas. Advogado. Advogado. E-mail: [famartinz@gmail.com](mailto:famartinz@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1236703274017612>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0914-0540>.

Security. The analysis includes the risks of resource reduction, the redistribution of revenues and the repercussions for the financing of health, social security and social assistance. Finally, the article presents proposals to reconcile the modernization of the tax system with the maintenance of the sustainability of Social Security, emphasizing the importance of compensatory mechanisms and a tax structure that promotes social justice.

Keywords: Social Security Sustainability, Tax Reform, Contribution on Goods and Services (CBS), public financing, social justice.

## **1. INTRODUÇÃO**

A Seguridade Social no Brasil tem por principal objetivo a promoção do bem-estar social, abrangendo saúde, previdência e assistência social, conforme delineado pela Constituição Federal de 1988. Contudo, sua sustentabilidade enfrenta desafios significativos, especialmente diante de mudanças demográficas, econômicas e fiscais. Nesse contexto, a Reforma Tributária, com destaque para a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), emerge como um tema central de debate, ao propor a substituição de tributos que atualmente financiam a Seguridade Social.

Este artigo analisa como a CBS e a simplificação tributária podem impactar o financiamento da Seguridade Social, considerando os riscos de redução da arrecadação e as possíveis alternativas para mitigar tais efeitos. Além disso, busca-se destacar a importância de harmonizar a eficiência fiscal com a proteção dos direitos sociais, apresentando propostas para assegurar a sustentabilidade do sistema diante das mudanças previstas.

### **1.1. Conceitos fundamentais**

A Seguridade Social é definida pela Constituição Federal de 1988 como um sistema integrado que visa a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, conforme os artigos 194 a 204. Trata-se de um mecanismo essencial para a concretização do bem-estar social e para a redução das desigualdades econômicas e sociais. (Segundo Machado 2022,), a Seguridade Social reflete o compromisso do Estado em promover políticas públicas universais, baseadas nos princípios da solidariedade e da equidade no acesso aos direitos.

Outro aspecto relevante é o princípio da solidariedade, que, conforme (Delgado 2021), orienta a distribuição de responsabilidades entre trabalhadores, empregadores e o Estado, viabilizando um sistema sustentável no longo prazo. Nesse contexto, qualquer alteração no sistema tributário que impacte suas fontes de financiamento deve ser cuidadosamente avaliada para evitar o comprometimento de seus objetivos.

## 1.2. Fontes de financiamento

As fontes de financiamento da Seguridade Social expressão o seu modelo solidário e multifacetado. Conforme disposto no artigo 195 da Constituição Federal, seu custeio é baseado em contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários, o faturamento das empresas (PIS e COFINS), o lucro líquido (CSLL), entre outras bases econômicas.

Ainda assim, a dependência de tributos específicos gera vulnerabilidades. Em períodos de recessão econômica, como apontado por Afonso (2020), a arrecadação tende a diminuir, o que agrava o déficit da Seguridade Social. Esse cenário é agravado pelo elevado índice de informalidade do mercado de trabalho brasileiro, que reduz a base contributiva e compromete o equilíbrio do sistema.

Por outro lado, a multiplicidade de fontes de arrecadação também traz desafios administrativos, como a complexidade no cálculo e recolhimento das contribuições. Com a promulgação da Reforma Tributária e a criação da CBS, a substituição de tributos como o PIS e a COFINS acarreta questionamentos sobre a manutenção da estabilidade financeira da Seguridade Social. O estudo dessas fontes é, portanto, indispensável para compreender os impactos das mudanças em discussão.

## 1.3. Desafios atuais

A Seguridade Social enfrenta diversos desafios estruturais e conjunturais, que comprometem sua sustentabilidade. O principal deles é o déficit orçamentário, amplamente discutido na doutrina. O aumento da expectativa de vida e a desaceleração do crescimento populacional impõem pressões significativas sobre o sistema, principalmente na área previdenciária. Esses fatores resultam em um maior número de beneficiários em relação ao de contribuintes, agravando o desequilíbrio financeiro.

Além disso, o crescimento da informalidade no mercado de trabalho reduz a arrecadação, uma vez que trabalhadores informais geralmente não contribuem para o sistema. Isso é agravado pela regressividade tributária, apontada por Fagnani (2017), que sobrecarrega as classes menos favorecidas, enquanto grandes empresas muitas vezes utilizam brechas legais para reduzir suas obrigações fiscais.

Por fim, Torres (2010) alerta para o impacto de mudanças tributárias que possam desestabilizar o financiamento da Seguridade Social. A unificação de tributos na forma da CBS, por exemplo, pode gerar incertezas sobre a continuidade do repasse de recursos para o

sistema, exigindo mecanismos claros de compensação. Assim, torna-se imprescindível discutir estratégias para mitigar esses desafios e garantir a manutenção dos direitos sociais previstos constitucionalmente.

## **2. A REFORMA TRIBUTÁRIA E A CRIAÇÃO DA CBS**

### **2.1. Contexto e objetivos da reforma**

A Reforma Tributária, em discussão há décadas, busca simplificar o sistema tributário brasileiro, marcado por sua complexidade e elevado custo de conformidade. A multiplicidade de tributos, a sobreposição de competências e a insegurança jurídica gerada por interpretações conflitantes são obstáculos ao desenvolvimento econômico. A Proposta de Emenda Constitucional n. 45/2019, assim como a n. 110/2019, propõe a substituição de diversos tributos indiretos por um modelo unificado, com o objetivo de promover maior transparência, neutralidade e eficiência.

A criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que unificará o PIS e a COFINS, faz parte desse esforço. A CBS representa um avanço em termos de simplificação, uma vez que busca eliminar a cumulatividade e unificar regras de incidência. No entanto, é importante alertar para o risco de que a simplificação fiscal não seja acompanhada de mecanismos eficazes para garantir a manutenção das arrecadações vinculadas, como aquelas destinadas à Seguridade Social. Assim, a Reforma Tributária, enquanto necessária, requer um planejamento cuidadoso para evitar o comprometimento de recursos essenciais à garantia de direitos fundamentais.

### **2.2. Estrutura e principais características da cbs.**

A CBS, prevista para substituir o PIS e a COFINS, é uma contribuição federal com incidência sobre o consumo, baseada no modelo de imposto sobre valor agregado (IVA). Adoção desse modelo está alinhada às melhores práticas internacionais, uma vez que permite maior transparência e facilita o compliance por parte das empresas. A alíquota única proposta, inicialmente fixada em 12%, visa eliminar distorções entre setores econômicos, promovendo uma maior neutralidade fiscal.

Contudo, a CBS também traz desafios importantes. A unificação pode reduzir a identificação clara de receitas vinculadas à Seguridade Social, uma vez que PIS e COFINS

atualmente possuem destinação específica. Além disso, a substituição de tributos que incidem sobre o faturamento por uma base de consumo pode gerar impactos distributivos, penalizando consumidores de baixa renda. Portanto, enquanto a CBS representa um avanço na simplificação, sua implementação precisa ser acompanhada de mecanismos que garantam a sustentabilidade das políticas públicas financiadas por essas receitas.

### **2.3. Potenciais impactos econômicos e sociais da CBS**

Os impactos da CBS vão além da arrecadação, afetando diretamente a dinâmica econômica e social do país. A simplificação tributária pode estimular o crescimento econômico ao reduzir custos administrativos para empresas e atrair investimentos externos. No entanto, sem regramento e operacionalidade adequados a CBS pode acarretar perdas fiscais para estados e municípios, agravando desigualdades regionais.

Do ponto de vista social, a adoção de um tributo sobre consumo exige atenção especial. Tributos regressivos, como o IVA, tendem a afetar desproporcionalmente as populações mais pobres, o que contradiz os princípios de justiça fiscal, bem como o próprio sistema de Seguridade Social.

### **2.4. Possíveis perdas de arrecadação das contribuições sociais**

Embora a CBS simplifique o sistema tributário, ela não apresenta mecanismos claros de repasse automático para a Seguridade, o que pode criar lacunas de financiamento em áreas essenciais. Além disso, a transição entre o modelo atual e o proposto pode gerar perdas temporárias de arrecadação, especialmente em setores econômicos que terão maior dificuldade de adaptação às novas regras tributárias. Nesse sentido, a ausência de garantias formais de repasse agrava a incerteza sobre a manutenção dos direitos sociais constitucionalmente assegurados.

A criação da CBS também implica uma redistribuição dos recursos arrecadados, o que pode gerar desequilíbrios no financiamento da Seguridade Social. Atualmente, o sistema de contribuições sociais é baseado em múltiplas bases tributárias, como a folha de salários, o faturamento e o lucro, o que garante certa diversificação e estabilidade na arrecadação. No entanto, como aponta Torres (2016), a centralização de receitas em um único tributo pode concentrar os recursos em mãos do governo federal, reduzindo a autonomia de estados e municípios e dificultando a aplicação de políticas sociais regionais.

Além disso, a redistribuição de recursos pode intensificar desigualdades sociais e regionais, uma vez que áreas mais pobres, com menor capacidade de arrecadação, podem depender ainda mais de transferências intergovernamentais. Esse cenário reforça a importância de criar mecanismos específicos para assegurar que a CBS seja destinada diretamente para o financiamento da Seguridade, evitando o desvio de recursos para outras finalidades fiscais. Portanto, a redistribuição de receitas deve ser acompanhada de salvaguardas que garantam a equidade no acesso aos serviços sociais.

## **2.5. Reflexos no financiamento dos direitos fundamentais**

Os direitos fundamentais à saúde, previdência e assistência social dependem diretamente de um financiamento público estável e suficiente. Com a substituição do PIS e da COFINS pela CBS, há o risco de que a destinação de recursos à Seguridade Social seja comprometida. A desvinculação de receitas específicas pode ser incompatível com os princípios constitucionais que asseguram a prioridade do financiamento de direitos sociais.

A CBS, ao incidir sobre o consumo, pode não acompanhar o crescimento das demandas sociais, especialmente em um cenário de desaceleração econômica ou crises fiscais. Isso é particularmente preocupante no contexto do envelhecimento populacional, que aumenta os custos da Previdência e da Saúde. O financiamento adequado da Seguridade é essencial para evitar a precarização dos serviços públicos e garantir que o Estado cumpra seu papel constitucional. Assim, a reforma deve incluir mecanismos que assegurem a continuidade e a ampliação dos recursos destinados à Seguridade Social, sob pena de comprometer os direitos fundamentais da população.

## **2.6. Ampliação da base de contribuintes e combate à evasão fiscal**

Uma das propostas mais relevantes para assegurar a sustentabilidade da Seguridade Social é a ampliação da base de contribuintes. O sistema atual enfrenta desafios como a informalidade no mercado de trabalho e a sub-declaração de receitas por parte de empresas, o que potencialmente reduz a arrecadação. Uma reforma tributária que tem como um de seus princípios a simplificação, pode facilitar o combate à evasão fiscal, ao reduzir a complexidade no recolhimento de tributos e inibir práticas ilícitas.

Além disso, políticas voltadas para a formalização de pequenos negócios e trabalhadores autônomos podem ampliar a base contributiva de forma significativa. Medidas

como incentivos fiscais para a regularização e fiscalização mais eficiente são fundamentais nesse processo. Afonso (2016) acrescenta que o avanço tecnológico, por meio de sistemas integrados de arrecadação e fiscalização, também desempenha um papel crucial na identificação de inconsistências e na redução da informalidade. Portanto, a ampliação da base de contribuintes deve ser acompanhada de ações coordenadas que promovam justiça fiscal e aumentem a arrecadação sem onerar excessivamente os setores mais vulneráveis.

A adoção de um percentual fixo da arrecadação da CBS destinado a Seguridade Social evitará a vulnerabilidade do sistema a eventuais mudanças nas prioridades orçamentárias do governo. Além disso, Fábio Zambitte Ibrahim (2022) sugere a criação de um fundo específico para a Seguridade Social, alimentado por parte das receitas da CBS, garantindo maior previsibilidade e estabilidade financeira. Assim, a compensação adequada para a transição tributária é essencial para evitar que os direitos sociais sejam prejudicados pela reforma.

## **2.7. Integração entre tributação e garantia de direitos sociais**

A reforma tributária deve ser concebida como um instrumento para promover não apenas eficiência fiscal, mas também justiça social. Nesse sentido, é crucial integrar a tributação ao compromisso constitucional de garantia dos direitos sociais. Conforme Machado Segundo (2024), a estrutura tributária deve respeitar os princípios de equidade e progressividade, assegurando que os recursos arrecadados sejam destinados prioritariamente ao financiamento de políticas públicas essenciais.

A reforma pode representar uma oportunidade de reavaliar o modelo de vinculação das receitas, garantindo que a tributação sobre consumo, como a CBS, contribua de forma efetiva para a redução das desigualdades sociais. Nesse contexto, políticas redistributivas, como isenções para produtos da cesta básica e maior tributação sobre bens de luxo, podem mitigar os impactos regressivos do tributo.

## **3. CONCLUSÃO**

A sustentabilidade da Seguridade Social no Brasil enfrenta desafios estruturais e conjunturais, que se intensificam com as propostas de Reforma Tributária, especialmente a criação da CBS. Conforme discutido, a substituição do PIS e da COFINS por uma contribuição unificada apresenta potenciais benefícios, como a simplificação do sistema e a redução da cumulatividade. Contudo, os riscos de perdas de arrecadação, redistribuição

desequilibrada de recursos e comprometimento das receitas destinadas à Seguridade Social são pontos críticos que precisam de soluções claras e viáveis.

Nesse contexto, qualquer alteração tributária deve ser acompanhada de mecanismos de compensação e garantias para evitar o desfinanciamento das políticas públicas essenciais. A ausência de dispositivos claros que assegurem a continuidade dos repasses para a Seguridade Social pode resultar em graves consequências para a saúde, previdência e assistência social, pilares fundamentais do Estado brasileiro.

A reforma tributária não deve ser vista apenas como uma solução técnica para os problemas fiscais do país, mas também como uma oportunidade de fortalecer o pacto social instituído pela Constituição de 1988. O sistema tributário precisa alinhar-se aos objetivos de justiça social, promovendo a redistribuição de renda e a equidade no acesso aos serviços públicos. A criação da CBS, embora relevante, deve ser ajustada para garantir que os princípios de solidariedade e universalidade continuem a nortear o financiamento da Seguridade Social.

A implementação de uma tributação mais progressiva e mecanismos de destinação vinculada de recursos pode ser uma solução para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças propostas. Nesse sentido, é crucial que as reformas fiscais sejam integradas a um planejamento de longo prazo, que considere as transformações demográficas e econômicas do país, além de assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais da população.

A reforma tributária é apenas para enfrentar os desafios da Seguridade Social. A revisão do sistema de vinculação de receitas e a modernização administrativa são passos essenciais para aumentar a eficiência e a sustentabilidade do sistema. Além disso, as reformas tributária e previdenciária seja considerada, uma vez que ambas impactam diretamente a sustentabilidade fiscal do país.

No campo tributário, é importante fomentar discussões sobre a ampliação da tributação sobre grandes fortunas e bens de luxo, como forma de mitigar os impactos regressivos da CBS. Por fim, reforça-se a necessidade de que as reformas sejam conduzidas com ampla participação social e transparência, garantindo que os interesses da população sejam priorizados e que o pacto social seja preservado.

## **REFERÊNCIAS**

AFONSO, José Roberto. Desafios do financiamento da Seguridade Social no Brasil. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 28, n. 2, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Reforma da previdência no Brasil: desafios e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 90, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 20. ed. São Paulo: LTr, 2021.

FAGNANI, Eduardo. Seguridade Social: desafios em tempos de austeridade. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 10, e00105016, 2017.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 23. ed. São Paulo: Impetus, 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

TARUFFO, Michele. *La prova dei fatti giuridici*. Milão: Giuffrè Editore, 2009.

TORRES, Heleno. *Direito tributário e desenvolvimento sustentável: tributação e cidadania no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. *Finanças públicas e seguridade social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.