

# **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2021**

Institui a Emenda das Oportunidades.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 6º** .....

*Parágrafo único. A renda básica será direito de todo cidadão vivendo em condição de vulnerabilidade.” (NR)*

“**Art. 165.** .....

.....  
§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

.....  
IV – o orçamento das oportunidades, de natureza especial, referente à renda básica prevista no art. 6º da Constituição e a outras políticas públicas voltadas a esta população.

.....  
§ 16. O orçamento das oportunidades será financiado pela tributação progressiva sobre altas rendas e transmissão de patrimônio.” (NR)

**“Art. 165-A.** Serão implantados e custeados pelo orçamento das oportunidades:

I - a renda básica de que trata o art. 6º;

II - iniciativas de universalização da educação infantil, em creche e pré-escola, de que trata o art. 208, *caput*, IV, da Constituição;

SF/21824.95524-01

III - programas de visitação domiciliar para o desenvolvimento infantil;

#### IV – políticas ativas de emprego;

#### IV - outras políticas estabelecidas em lei.

*Parágrafo único.* Pertencem ao orçamento das oportunidades:

I - o produto da arrecadação do imposto da União de que trata o art. 153, III, quando recolhido sobre altas rendas.

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre heranças e benesses de que trata o art. 155, I, da Constituição.”

**“Art. 165-B.** A renda básica consistirá em benefício mensal para o cidadão vivendo em condição de vulnerabilidade.

*Parágrafo único.* Lei disporá sobre a renda básica, inclusive sobre:

I – valor do benefício;

II – valor da linha de pobreza que aferirá a condição de vulnerabilidade;

III - reajustamento dos valores de que tratam os incisos I e II deste artigo para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real;

IV – limite de benefícios por família;

V – valores suplementares para crianças e, entre essas, as crianças na primeira infância;

VII – recebimento temporário de benefício parcial quando houver descaracterização da condição de vulnerabilidade.

**Art. 2º** O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) passa a vigorar com as seguintes alterações:

## **“Art. 107. ....**

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

## VI – o orçamento das oportunidades.

..” (NR)

**Art. 3º** A renda básica de que trata o art. 165-B da Constituição será implementada em 30 (trinta) dias após a publicação desta Emenda, ainda que em caráter emergencial.

**Art. 4º** Até que lei disponha sobre a receita do orçamento das oportunidades de que trata o art. 165-A, parágrafo único, I, da Constituição, a referida tributação se dará na forma deste artigo.

§ 1º Considera-se alta renda aquela superior ao limite de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal.

§ 2º Aplicar-se-á a mesma alíquota, no imposto sobre a renda da pessoa física, a todos os rendimentos recebidos acima do limite de alta renda.

§ 3º Todos os rendimentos acima do limite de alta renda serão tributáveis no imposto sobre a renda da pessoa física.

§ 4º O disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo se aplica aos rendimentos que eram considerados isentos ou sujeitos à tributação exclusiva ou definitiva até o ano anterior à publicação desta Emenda.

§ 5º A alíquota de que trata o § 2º deste artigo será a alíquota máxima da tabela progressiva mensal.

§ 6º Até que lei disponha em contrário, a alíquota de que trata este artigo é de 27,5% (vinte e sete e meio por cento).

§ 7º O Ministério da Economia poderá instituir novas alíquotas e faixas acima do limite de que trata este artigo.

§ 8º Não se aplica à cobrança decorrente deste artigo o disposto no art. 150, III, b, da Constituição, se a cobrança for decorrente de revogação de isenção, inclusive sobre a distribuição de lucros e dividendos de pessoa jurídica para a pessoa física.

**Art. 5º** Até que lei disponha sobre a receita do orçamento das oportunidades de que trata o art. 165-A, parágrafo único, II, da Constituição, a referida tributação se dará na forma deste artigo.

§ 1º O imposto de que trata o art. 155, I, da Constituição, passa a ser denominado imposto sobre heranças e benesses.

§ 2º O imposto sobre heranças e benesses será regulamentado, no âmbito da União, pelo Ministério da Economia, em 180 (cento e oitenta) dias após a publicação desta Emenda, observadas as seguintes diretrizes:

I – alíquotas máximas de 27,5% (vinte e sete e meio por cento);

II - isenção às heranças inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e alíquotas mínimas de 20% (vinte por cento) para valores acima deste limite;

III – isenção às benesses de caráter filantrópico;

IV – tributação equiparada para a repatriação de heranças e benesses transmitidas no exterior;

V – vinculação, do produto da sua arrecadação pertencente ao orçamento das oportunidades, à renda básica.

§ 3º A lei de que trata o *caput* deste artigo observará o disposto no § 1º e § 2º, I a IV, deste artigo.

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal poderão instituir alíquotas progressivas, dentro do intervalo de alíquotas máximas e mínimas de que trata o § 2º deste artigo.

§ 5º O Senado Federal poderá fixar novas alíquotas máximas para majorar as de que trata o § 2º, I, deste artigo.

§ 6º Não se exige lei complementar para regulamentação do tema referido no § 2º, IV, deste artigo.

**Art. 6º** Profissionais e empresas que prestem serviço de assessoramento aos contribuintes atinentes ao orçamento das oportunidades deverão informar, a agência reguladora a ser criada pela Mesa do Congresso Nacional, quaisquer inovações voltadas à elisão da tributação instituída por esta Emenda, a fim de informar o processo legislativo, ainda que já estejam sujeitos à regulamentação por conselho profissional.

*Parágrafo único.* A Receita Federal do Brasil ou a autoridade competente a nível estadual ou distrital poderá desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, quanto à tributação instituída por esta Emenda, observados os procedimentos pertinentes na forma do regulamento.

**Art. 7º** Fica revogado o art. 155, § 1º, IV, da Constituição.

**Art. 8º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

O Brasil se deparará nos próximos meses com as consequências do término de uma política que se mostrou exitosa no combate à pobreza e à desigualdade durante o auge da pandemia: o auxílio emergencial. Precisamos encontrar maneiras sustentáveis de continuar o investimento nas famílias que mais precisam. É isso que fazemos nesta Proposta criando a **renda básica constitucional** – bem como garantindo-a com um financiamento sustentável e progressivo, por meio de um orçamento das oportunidades.

### *A renda básica*

A renda básica será um direito constitucional de todo brasileiro vulnerável, com valores e critérios na forma definida em lei. Prevemos que ela terá valores maiores para crianças e, em especial, aquelas na primeira infância. Elas foram bastante beneficiadas pelo auxílio emergencial, que pagou a cota dobrada de R\$ 1.200 para as mães solo.

Ora, sabemos que a pobreza afeta desproporcionalmente as crianças. E sabemos também que os primeiros anos de vida são cruciais para a formação de um indivíduo. Não à toa, aprovamos no final de 2019 a Lei nº 13.960, que estabelece o Biênio da Primeira Infância, chamando atenção da sociedade para o imperativo de investir nesta faixa etária da população.

Como mostra o pesquisador Daniel Duque, da FGV, a taxa de pobreza na primeira infância supera os 30% para as crianças brancas nos 3 primeiros anos de vida, e chega a ultrapassar os 60% para as crianças negras. Nos cálculos do professor Naercio Menezes, do Insper, a taxa é de 25% para o conjunto de crianças de 0 a 6 anos. Quer dizer que boa parte dos brasileiros

mais vulneráveis vivem em famílias com renda abaixo da linha da pobreza. É uma situação que não podemos suportar: é urgente uma renda básica robusta para a primeira infância.

Mostra o Prêmio Nobel James Heckman, em estudos realizados com o pesquisador brasileiro Flávio Cunha, que o retorno para a sociedade do investimento na primeira infância é da ordem de 14% ao ano. Permitir que essas crianças possam ter nutrição condizente com suas necessidades, condições de habitação e recreação adequadas, e viver em um ambiente de menor estresse possibilitará que seu cérebro se desenvolva. Esta etapa da vida é crucial para o desenvolvimento tanto das habilidades cognitivas quanto emocionais, que fará com que o aprendizado na escola seja efetivo e que no futuro este cidadão seja próspero e capaz de contribuir para a sua sociedade.

Como explica o professor Naercio, a falta de investimento na infância tem consequências. Se as crianças não se desenvolvem, não estudam adequadamente, e dificilmente conseguirão bons empregos.

No futuro essas crianças irão se juntar ao enorme estoque de adultos que também não teve oportunidades no passado. E isso vai diminuindo a produtividade do país e drenando recursos públicos para construção de mais hospitais, presídios e para programas de qualificação profissional, minando a sustentabilidade fiscal do país no longo prazo.

De fato, como aponta o Nobel James Heckman, aqueles que se preocupam com déficits e a dívida devem apoiar o gasto público na primeira infância, de tão virtuosos que são seus efeitos.

Hoje, no entanto, esta proteção social recebe uma parcela ínfima do Orçamento da União. Cabe ressaltar que os domicílios com crianças estão sobre-representados nas periferias das grandes cidades, no Nordeste e no Norte do Brasil.

Hoje, o Bolsa Família é insuficiente para levantar estas famílias da pobreza. Como mostra o professor Naercio Menezes, metade das famílias com crianças na primeira infância que recebem o Bolsa Família permanecem na pobreza mesmo com o benefício!

Assim, para financiar esta despesa é justo que a tributação sobre os mais ricos seja atualizada.

SF/21824.95524-01

## *Altas rendas*

Revogamos a isenção sobre lucros e dividendos distribuídos de pessoas jurídicas para pessoas físicas, bem como qualquer outro tipo de tributação favorecida, para aqueles que ganham mais de R\$ 40 mil por mês. Acima deste limite, toda renda deverá ser sujeita à tributação de 27,5%. Afinal, os dados mostram que é justamente a partir deste limiar que o IR se torna regressivo: isto é, quanto mais se ganha, menos se paga.

Lucros e dividendos são o principal mecanismo para esta distorção, e assim a isenção relativa a eles acabará no caso dessas altas rendas. A questão do fim desta isenção já é madura nesta Casa, que inclusive iria para votação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) neste ano, a partir de iniciativas do Senador OTTO ALENCAR e do Senador EDUARDO BRAGA.

Pesquisas recentes mostram que os brasileiros que compõem o 1% mais rico da população detém quase 30% da renda nacional, um indicador de desigualdade que é dos maiores do mundo. É preciso solidariedade durante a crise.

Como mostra a premiada tese do pesquisador Pedro Souza (inclusive vencedora do Prêmio Jabuti de livro do ano em 2019), esta desigualdade se manteve intocada ao longo das últimas décadas. Novos dados disponibilizados quanto ao imposto de renda mostram que nossa desigualdade é mais alta e mais persistente do que sabíamos. E os super-ricos aprenderam ao longo do tempo a usar cada vez melhor as brechas de nosso sistema tributário.

Há, portanto, espaço sim para ampliar a proteção social aos mais pobres.

Dados do imposto de renda compilados pela Secretaria de Política Econômica mostram que apenas um décimo da renda do 1% mais rico da população é tributável. Ou seja, 90% de sua renda está isenta do imposto de renda. Para os 0,1% mais ricos da população brasileira, somente 3% da renda é tributável. Quase tudo que os mais ricos dos ricos ganham não paga imposto de renda. A maior parte dos rendimentos isentos são lucros e dividendos. Cerca de R\$ 300 bilhões são distribuídos anualmente sem pagar imposto de renda na pessoa física.

Como afirmou Armínio Fraga no início de 2020, estes mecanismos são uma *desfaçatez completa*. É difícil entrar em um debate mais profundo sobre política pública, política social, enquanto se convive com essas aberrações.

Neste sentido, é central o privilégio da isenção existente sobre lucros e dividendos distribuídos de pessoa jurídica para pessoa física. A isenção deve acabar para quem ganha mais de R\$ 40 mil por mês. Trata-se fonte injustificável de desigualdade de renda, que beneficia grandes advogados, médicos, consultores financeiros, artistas, jogadores de futebol. Esta disfunção alimenta o fenômeno da “pejotização”, deletério para a arrecadação da Previdência. A própria constitucionalidade dessa isenção é duvidosa. Desempenhando uma mesma função, trabalhadores podem ter remunerações líquidas completamente divergentes por conta do enquadramento como PJ ou como CLT. Não mais com essa proposta.

Ressalta-se que esta proposta, de considerar todo rendimento tributável a partir de um limite, é sugerida por duas referências internacionais: os professores Emmanuel Saez e Gabriel Zucman, da Universidade da Califórnia em Berkeley.

Se não agora, quando? Estes recursos permitirão uma forte proteção à renda dos mais pobres, quebrando o ciclo da pobreza estrutural sem prejuízo da dívida pública e do déficit primário.

### ***Heranças***

Somos também um dos países que menos tributa um dos principais instrumentos de perpetuação da desigualdade: as heranças. Para adequar o nosso sistema ao praticado em países desenvolvidos, apresentamos esta Emenda, que poderá ampliar as receitas de Estados e Municípios em bilhões por ano, e também ampliar a arrecadação da União. Se heranças são um instrumento de propagação da desigualdade, oportunidades desde a primeira infância para os mais pobres são o antídoto.

No Brasil, o imposto sobre herança é um imposto estadual. Isso provoca uma óbvia **guerra fiscal**: quando um Estado eleva sua alíquota do tributo, ativos podem migrar para o Estado vizinho para minimizar a tributação. Como resultado, poucos Estados optam pela alíquota máxima de tributação sobre heranças, justamente porque esta não é a alíquota que vai provocar a maior arrecadação.

Para piorar, o teto de alíquota é extremamente baixo. A Constituição dá ao Senado Federal a função de fixá-las: até hoje vige a alíquota máxima escolhida em 1992, de apenas 8%. **Esta alíquota máxima é muito inferior à praticada por outras democracias.** Nos Estados Unidos, ela é cinco vezes maior: de 40%, e o imposto é federal, evitando a guerra fiscal entre Estados.

Em países desenvolvidos de outros continentes, a alíquota chega a ser de 45% na França e 55% no Japão.

**Se os Estados brasileiros vivem uma crônica crise fiscal, se a desigualdade brasileira é uma das maiores do mundo, e se subtributamos as heranças, é mero bom senso reformar o imposto sobre elas.**

Assim, o imposto de transmissão causa mortis passará a se chamar imposto sobre heranças – denominação mais transparente. Ele seguirá sendo um imposto estadual, mas com alíquotas iguais entre os Estados. Metade da arrecadação será repartida com a União para custear a renda básica, mas o ganho de arrecadação será tal que os Estados não perderão recursos.

Para desincentivar a evasão e o planejamento tributário, às heranças se equiparão às “doações” – ressalvada a filantropia. Este último imposto também será renomeado, de imposto sobre transmissão *inter vivos* para imposto sobre benesses. O novo nome é mais claro e, por exemplo, é mais próximo do *gift tax* americano.

Enquanto não vier lei regulamentando o novo imposto sobre heranças, o Poder Executivo poderá discipliná-lo. Deverão ser isentas as heranças de até R\$ 1 milhão, e os valores acima desse limite deverão pagar uma alíquota mínima de 20%.

A alíquota máxima na maior faixa de herança será de 27,5%, podendo o Senado Federal majorá-la. Assim, esta Casa Legislativa não perderá atribuição.

Na análise comparada, vemos que muitos países praticam alíquotas maiores que a de 8% do Brasil. Dos 55% no Japão e 50% na Coreia do Sul, passando pelos 40% de Estados Unidos e Reino Unido, até os 30% de vários países europeus. Mesmo o Chile, exemplo de neoliberalismo na América Latina, adotava 25% - já antes dos protestos de 2019.

É verdade que alguns países não aplicam alíquota alguma, isto é, não tributam heranças (como Noruega e Austrália). Mas frequentemente este é o caso em países que já tributam pesadamente a renda dos mais ricos – o que sabemos que não foi o caso no Brasil nas últimas décadas (muito pelo contrário).

Por sua vez, os economistas Thomas Piketty e Emmanuel Saez – da Universidade de Berkeley – que lideram a pesquisa internacional na área, estimam que a alíquota “ideal” de um imposto sobre heranças seria acima de 50%. No jargão, esta é a alíquota “ótima”, calculada considerando os desincentivos à poupança gerados pelo tributo, bem como os ganhos no bem-estar social. É o que consta de estudo publicado no renomado periódico *Econometrica*<sup>1</sup>.

No Brasil, pesquisadores como Marcelo Medeiros, Pedro Souza e Naercio Menezes têm defendido a reforma do imposto sobre heranças. Afirma Medeiros, da Universidade de Yale<sup>2</sup>:

Transmitir herança é transmitir riqueza e vantagens para uma geração seguinte. É diferente de uma pessoa que é rica pelo próprio trabalho e mérito.

A herança pode estar transmitindo recursos para pessoas que não são as mais trabalhadoras, eficientes e criadoras, e por isso há um debate mundial sobre tributar herança para estimular a economia.

Ao mesmo sentido, Naercio Menezes, do Insper, afirma que<sup>3</sup>:

Deveríamos aumentar a alíquota do imposto sobre herança para melhorar pelo menos um pouco a igualdade de oportunidades e diminuir a tensão existente na sociedade brasileira.

Em nossa Proposta, o ganho federal de arrecadação com o imposto sobre heranças **seria inteiramente revertido para a renda básica**.

No caso dos Estados, não haverá vinculação. Não haverá, portanto, prejuízo a outras despesas. Ao contrário, haverá ganhos de arrecadação pela majoração da alíquota. A arrecadação sobre as heranças

<sup>1</sup> PIKETTY, THOMAS; SAEZ, EMMANUEL. A Theory of Optimal Inheritance Taxation. *Econometrica* Vol. 81, No. 5 (Setembro, 2013), pp. 1851–1886.

<sup>2</sup> El País, 11 de março de 2016.

<sup>3</sup> Valor Econômico, 24 de abril de 2015.

deve aumentar expressivamente, de cerca de R\$ 5 bilhões para cerca de R\$ 25 bilhões, e metade continuará com estes entes.

Trata-se, é verdade, de uma nova forma de repasse na Federação: neste caso excepcional, dos Estados para a União, mas apenas para a arrecadação nova, e vinculada a um gasto em benefício dos Estados mais pobres.

Frisa-se que, em nossa estimativa, nenhum Estado perderá arrecadação. Mesmo os mais ricos, já que a alíquota será muito maior do que a atual. Destacamos ainda que o limite de isenção é confortável para as heranças ou benesses, de R\$ 1 milhão.

Esta Emenda visa a **redução das desigualdades de oportunidades e das desigualdades regionais do País**. Cabe destacar que embora as heranças se concentrem nas regiões mais ricas do País, a vinculação da nova arrecadação à renda básica assegurará transferência de renda às regiões mais pobres. Hoje, a os valores da tributação das heranças não apenas são baixos, como se concentram nas regiões mais prósperas.

### ***Orçamento das oportunidades***

O dinheiro recolhido com a mudança na tributação sobre altas heranças e com heranças constituirá, na União, um orçamento próprio: o orçamento das oportunidades. Além da renda básica, ele custeará outras ações, como creches, pré-escolas e ações de desenvolvimento infantil – além de políticas ativas de emprego. Trata-se de **escolher novos herdeiros para os recursos da sociedade**. Frisamos que esta proposta é baseada na experiência internacional e na melhor literatura científica.

Cabe destacar que prevemos normas rígidas para evitar a elisão dos tributos que financiarão o combate à pobreza no País. A Receita Federal do Brasil terá poderes para combater à evasão às novas formas de proposição, e o Parlamento poderá criar órgão para regulamentar a atuação de tributaristas – como sugerido pelos professores Saez e Zucman.

Quero destacar também que o meu partido, o Cidadania – que tive a honra de liderar no Senado – publicou em 2019 a sua Carta de Princípios, que expressamente *defende a responsabilidade fiscal*. Mas se compromete também com o combate à pobreza e o combate às desigualdades sociais.

Por isso, reconhecemos a importância da estabilização da dívida pública e da redução do déficit primário, até porque sabemos quem pagaria o pato em caso de uma crise da dívida e de retorno da inflação.

Precisamos de recursos para vencer a crise, e o Brasil possui estes recursos. Pergunto aos meus Pares: quantos de nossos eleitores se beneficiam de isenção de lucros e dividendos ou da baixa tributação das heranças acima de R\$ 1 milhão? E quantos são mães, pais, avós que vivem com crianças e não sabem como terminar o mês, ou mesmo a semana?

Esta é a Casa do Norte e do Nordeste: é o momento de fortalecer a proteção social e instituir a renda básica constitucional.

SF/21824.95524-01

Sala das Sessões,

Senadora **ELIZIANE GAMA**  
(CIDADANIA/MA)

| Senador (a) | Assinatura |
|-------------|------------|
| 1.          |            |
| 2.          |            |
| 3.          |            |
| 4.          |            |
| 5.          |            |
| 6.          |            |
| 7.          |            |
| 8.          |            |
| 9.          |            |
| 10.         |            |
| 11.         |            |

# **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2021**

Institui a Emenda das Oportunidades.

| Senador (a) | Assinatura |
|-------------|------------|
| 12.         |            |
| 13.         |            |
| 14.         |            |
| 15.         |            |
| 16.         |            |
| 17.         |            |
| 18.         |            |
| 19.         |            |
| 20.         |            |
| 21.         |            |
| 22.         |            |
| 23.         |            |
| 24.         |            |
| 25.         |            |
| 26.         |            |
| 27.         |            |
| 28.         |            |
| 29.         |            |
| 30.         |            |
| 31.         |            |
| 32.         |            |
| 33.         |            |
| 34.         |            |



SF/21824.95524-01