

## O quebra-cabeças entre a reforma tributária e o arcabouço fiscal



Fernando Facury Scaff  
professor e tributarista

Sempre alerta para a necessidade de se olhar de forma conjunta para os

problemas de receita, despesa e dívida, a fim de que se tenha um *plano de voo* adequado visando resolver os graves problemas existentes nas finanças públicas brasileiras. Uma boa oportunidade foi a apresentação do novo [arcabouço fiscal apresentado em poucos slides](#) pelo ministro Haddad dias atrás.

A proposta é muito mais sofisticada e inteligente que o tosco e moribundo *teto de gastos*, porém falta detalhar um pedaço importante desse quebra-cabeças, relativo à *receita* pública, em especial a *tributária*, que sairá do sensível bolso da sociedade.

Tentarei ser didático na explicação da proposta de arcabouço fiscal, analisando-o por partes.

Pelo lado da *despesa*, o arcabouço está calibrado sob o título de *Reparação Social do Brasil* (slide 6), envolvendo mais dinheiro para o Bolsa Família, para a área de Saúde e a elevação do salário-mínimo, além de ampliar o limite de isenção do Imposto de Renda. Foram criadas *bandas limitadoras do gasto público* (slide 7), que só poderá crescer entre 0,6% e 2,5%. Com isso, o crescimento *real* das *despesas* estará limitado a 70% da despesa *primária* dos últimos 12 meses. Caso o crescimento das *receitas* venha a ser inferior à banda, haverá a obrigação de redução das *despesas* para 50% do crescimento da receita no exercício seguinte.

Adotados os parâmetros acima para a *despesa*, haverá um *piso de investimentos* (não se sabe se dentro ou fora da banda), que poderá ser ampliado, caso ocorra resultado primário *acima* da banda. Ou seja, o esforço de arrecadação será destinado a investimentos, o que é positivo. Não consta dos poucos slides apresentados, mas em entrevistas foi informado que o conceito de *investimentos* será ampliado para incluir *capital humano*, o que é igualmente positivo.



Pelo lado do necessário pagamento da *dívida* pública, consta a manutenção da mecânica de resultado *primário*, isto é, a dívida será paga de conformidade com o que for economizado em gastos correntes e no piso de investimentos. O montante a ser pago da *dívida* dependerá da taxa de juros, que é fixada de forma autônoma pelo Banco Central. Para simplificar: mais juros equivalerá a maior dívida a ser paga e maior arrocho nas despesas correntes e no piso de investimentos.

O arcabouço possui uma *dinâmica* interessante, diferente do teto de gastos, que era *estático*, amparado tão somente na inflação de um ano para outro. A despeito disso, não estou seguro de que garanta tudo que foi listado: menos inflação, mais estímulo ao investimento privado, menos juros na dívida pública etc. (slide 11). Afinal, o governo não controla a variável dos *juros*, em razão da autonomia do Banco Central, e nem a *inflação*, muitas vezes causada por fatores internacionais.

O que não foi detalhado no plano exposto é a parte da *receita*. Observe-se que a proposta de *arcabouço* é inteiramente calcada no *aumento* de receita.

As receitas podem ser oriundas do patrimônio público ou dos tributos. Sob a ótica do *patrimônio*, descarta-se nesta análise sua *venda*, pois fora do perfil ideológico do atual governo. Pode haver maior *arrecadação* com o aumento do valor referente à sua *exploração*, o que não foi mencionado, porém se trata de uma peça *pequena* dentro desse quebra-cabeças.

A peça *importante* que falta ser apresentada diz respeito à receita *tributária*.

Pelo lado da *incidência* existe um *pacote frankenstein* em trâmite no Congresso, visando (1) reformar o sistema de tributação sobre o *consumo*, composto por duas PECs (45 e 110, para criar o IBS) e um PL (3.887/20, para criação da CBS), e (2) visando a reformar a tributação sobre a *renda*, existe o PL 2.337/21. Tudo desarticulado e oriundo dos governos anteriores: Temer e Bolsonaro.

Existe também o lado das renúncias fiscais, que é um campo vastíssimo e mal analisado.

Penso que o governo buscará aumentar sua *receita* pelos dois lados.

Iniciemos pelo lado da *incidência tributária*, o do *pacote frankenstein*. É imprescindível que o atual governo declare, em alto e bom som, o que pretende fazer com isso. As duas PECs não possuem um texto unificado para análise, e as promessas divulgadas não encontram ressonância em nenhum deles. Um exemplo: mais recentemente diz-se que existirão diferentes alíquotas para o IBS, porém os projetos não demonstram. Outro problema: no formato atual as PECs incentivarão o desemprego *formal*, ampliando a *pejotização*. Ademais, o que será feito no âmbito da tributação da *renda*, tema que parece ter sido deixado de lado nos atuais debates? Haverá tributação dos dividendos, com ou sem abatimento do que foi pago antecipadamente? Aumentará o imposto de renda sobre aplicações financeiras? Existem tantas dúvidas que este texto ficaria cheio de pontos de interrogação.



Pelo lado da *renúncia das receitas* a grande ameaça é a utilização do *reconhecidamente impreciso Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT) elaborado pela Receita Federal*, no qual, dentre outras imprecisões, consta que o regime de tributação do Simples é uma renúncia fiscal, o que é um erro, pois amparado no artigo 146, III, "d" da Constituição. Ainda pelo lado das *renúncias fiscais*, o ministro Haddad recentemente atacou a não incidência de tributos da União, relativa às isenções concedidas pelos estados, o que foi objeto de rejeição de veto pelo Congresso, com a promulgação do artigo 9º da Lei Complementar 160/17 — vejam o problema federativo que alterar isso poderá gerar: os estados incentivam e a União tributa o incentivo concedido.

Enfim, para tornar curta uma longa história, falta apresentar adequadamente uma peça importante nesse quebra-cabeças do arcabouço fiscal, que é a parte das *receitas*, em especial a *tributária*. É uma incógnita o que o governo pretende fazer com o *pacote frankenstein* que tramita no Congresso e com as renúncias fiscais existentes.

Dentro desse cenário incompleto, a única coisa que se pode ter como *certa* é que *haverá aumento de tributo*. As dúvidas são: *como, quando, para quem e de quanto*.