

REVISTA COMSEFAZ

DEZEMBRO/ 2025 – 12ª EDIÇÃO



2026: O INÍCIO DA TRANSIÇÃO

ENTREVISTA:

Professor de Direito Tributário da USP, Fernando Scaff fala sobre federalismo fiscal

DESIGUALDADE:

Especialistas apontam necessidade de reforma mais profunda no Brasil



Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal – Comsefaz
SCS Quadra 9, Lote C, Torre B, Sala 703,
Edifício Parque Cidade Corporate, Asa Sul,
Brasília -DF | CEP: 70.308-200 | (61) 3326-0284

Gestão 2025/2027

PRESIDENTE

Flávio César Mendes de Oliveira

Secretário de Fazenda do Estado do Mato Grosso do Sul

1º VICE-PRESIDENTE

Luis Fernando Pereira da Silva

Secretário de Finanças do Estado de Rondônia

2º VICE-PRESIDENTE

Fabrizio Gomes Santos

Secretário da Fazenda do Estado do Ceará

3º VICE-PRESIDENTE

Luiz Cláudio Gomes

Secretário de Estado da Fazenda de Minas Gerais

4º VICE-PRESIDENTE

Norberto Anacleto Ortigara

Secretário de Estado da Fazenda do Paraná

5º VICE-PRESIDENTE

Francisco Sérvulo

Secretário de Economia do Estado de Goiás

Diretoria Institucional

André Horta – Diretor Institucional
Romina Faria – Coordenadora Administrativa
Bruna Pozzi – Analista Administrativa
Cristiana Sabino – Analista Administrativa
Andréia Miguens Pavie – Especialista Financeira
Layanne da Silva - Assistente Administrativa
Carolina Michelman – Assessora
Flávio Arantes – Assessor
Rafael Duarte - Especialista em Comunicação
Paula de Melo – Analista de Comunicação
Josevaldo Gonçalves Júnior – Assessor Jurídico

Conselho Fiscal

TITULARES

Amarísio Freitas

Secretário de Estado da Fazenda do Acre

Emílio Joaquim de Oliveira

Secretário de Estado da Fazenda do Piauí

Rogério Gallo

Secretário de Fazenda do Estado do Mato Grosso

SUPLENTE

Benício Costa

Secretário de Estado da Fazenda do Espírito Santo

Marialvo Laureano dos Santos Filho

Secretário de Fazenda do Estado da Paraíba

René de Oliveira e Sousa Júnior

Secretário de Estado da Fazenda do Pará

Publicação produzida pela

In Press Oficina

SHS Quadra 6, Complexo Brasil 21, SHIGS 709,

Bloco E, Sala 923 |

Asa Sul, Brasília/DF | CEP: 70322-915

Redação

Afonso Benites

Lara Curcino

Edição

Rafael Duarte

Textos, produção e revisão

Rafael Duarte

Arte e Diagramação

Júlia Lemes

Ilustração da Capa

Toninho Euzébio

Redes Sociais

Paula Lima de Melo

Rafael Duarte

Revisão

Clarisse Mourão

CARTA AO LEITOR

No calendário gregoriano, utilizado pela maioria dos países e nações do mundo, o ano termina no 365º dia — exceto nos anos bissextos, que incluem um dia a mais para compensar a diferença entre o tempo solar e o calendário.

Quem estabeleceu esse sistema de contagem foi o Papa Gregório XIII, em 1582. Por isso, o calendário recebeu esse nome, em homenagem à sua Santidade.

Calendários são importantes não apenas para marcar o tempo, mas também para nos ajudar a corrigir rotas, ajustar metas e seguir em frente.

Na 12ª edição da Revista Comsefaz, que chega agora às suas mãos, propomos a essência daquilo que o calendário gregoriano nos inspira: o olhar para o futuro.

Nossa reportagem de capa não poderia ser outra senão sobre 2026 — o ano de testes da reforma tributária, o marco inicial da maior mudança da história no sistema fiscal e de cobrança de tributos do Brasil.

Quais testes serão feitos e o que já começa a valer? Que tipos de penalidades estão previstas para quem não cumprir as novas regras? Quanto tempo contribuintes, empresas, governo federal, estados e municípios terão para se adaptar à legislação que nasce agora? Esses são alguns dos questionamentos que procuramos responder.

O futuro — ou será o presente? — também atende pelo nome de Inteligência Artificial. Por isso, trouxemos uma reportagem sobre o uso dessa

ferramenta pelas administrações tributárias. Há experiências exitosas em secretarias estaduais de Fazenda que já utilizam a IA em processos de fiscalização, arrecadação e atendimento, e convidamos você a conhecê-las.

No Brasil, a desigualdade é passado, presente e futuro. Mas o que o sistema tributário tem a ver com isso? Quais as razões que nos trouxeram até aqui? E, o mais importante, quais alternativas especialistas e gestores da área apontam para reverter esse quadro? Fomos ouvir secretários de Fazenda e estudiosos sobre o tema.

A entrevista especial desta edição é com o professor de Direito Tributário da USP Fernando Facury Scaff. Na conversa, ele nos convida a refletir sobre a tributação sobre o consumo no país, a perda gradativa de autonomia dos estados e o futuro da reforma tributária — uma visão menos otimista, mas mais realista, sobre o tema.

Na seção Comsefaz 360º, jogamos luz, mais uma vez, sobre programas e projetos de sucesso das secretarias de Finanças, Tributação e Fazenda Brasil afora. Nesta edição, apresentamos experiências do Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Piauí e Rondônia.

Refletindo sobre o passado e mirando o futuro, a Revista Comsefaz chega para saudar um novo tempo de esperança — e de muito trabalho a ser feito.

Feliz ano-novo e boa leitura!

RAFAEL DUARTE
EDITOR DA REVISTA COMSEFAZ



Foto: Arquivo pessoal

Fernando Scaff: “Temos no Brasil um novo federalismo, mais centralizado no Comitê Gestor”

Uma das principais referências no estudo sobre o sistema federativo brasileiro, o professor titular de Direito Financeiro e Tributário da Universidade de São Paulo (USP), Fernando Facury Scaff, considera que o federalismo no Brasil entrará em uma nova fase, mais centralizado no Comitê Gestor, entidade pública sob regime especial criada no âmbito da reforma tributária, que vai administrar o IBS – imposto com gestão compartilhada entre estados e municípios, que unificará o ICMS e o ISS.

Nesta entrevista especial à Revista Comsefaz, Fernando Scaff avalia a tributação sobre o consumo no país, sugere mudanças no sistema de arrecadação de tributos, critica a perda de autonomia dos estados e pondera que, mesmo sendo a reforma tributária “um salto no escuro”, é preciso torcer pelo seu sucesso em favor do Brasil.

Comsefaz: Estudo recente da Oxfam Brasil, divulgado em julho de 2025, mostra que os brasileiros mais pobres pagam proporcionalmente três vezes mais impostos que os super-ricos. Essa regressividade é o principal problema da estrutura tributária brasileira ou é apenas um dos fatores do desigual e injusto sistema de cobrança de tributos do país?

Fernando Scaff: A regressividade decorre de o sistema estar atualmente concentrado na tributação sobre o consumo, no Brasil e no mundo, o que impede a identificação da capacidade contributiva das pessoas, pois o tributo pago em um quilo de feijão é o mesmo, seja o consumidor pobre ou rico. A capacidade contributiva pode ser identificada na tributação sobre a renda e sobre a propriedade, porém isso não acontece no consumo. Como na maioria dos países a arrecadação é centrada no consumo, sempre haverá regressividade, considerando a arrecadação tributária como um todo.

Há uma ação, de 2020, em que a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco) questiona junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) a regressividade do regime fiscal brasileiro. Qual sua avaliação sobre esse modelo atual?

O modelo atual é injusto, mas é a opção mais prática para fins arrecadatórios, pois é indolor.

As pessoas consomem sem saber quanto pagam de tributo ao beber um refrigerante; isto é, não “dói” no bolso. A tributação direta, como ocorre com a renda e o patrimônio, é “dolorida”, pois os contribuintes (e não os consumidores-contribuintes) sentem a arrecadação tributária diretamente. Essa é a razão pela qual os Fiscos preferem essa forma de arrecadação. Remanesce o problema de ser autodeclaratória, mas isso foi alterado no Brasil pela EC 132/2023, que introduziu o split payment, método de arrecadação pelo qual o Fisco recebe antecipadamente o tributo sobre o consumo, afastando a autodeclaração.

Em seus estudos, o senhor defende que um país republicano é aquele que arrecada mais de quem possui maiores riquezas e gasta com quem mais necessita. O que um país com forte concentração de renda, como o Brasil, deve fazer para alcançar esse status?

O ideal seria reduzir a tributação indireta sobre o consumo (e, no formato atual, sobre a receita bruta) e aumentar a tributação sobre a renda e a propriedade, calibrando alíquotas e bases de cálculo para que haja maior tributação, porém não de modo confiscatório.

E como o Brasil chegou a essa condição atual? Que decisões políticas tomadas nas últimas décadas contribuíram para aumentar o fosso da desigualdade no país?

Essa resposta exige maior detalhamento, pois o fosso da desigualdade não decorre apenas dos aspectos arrecadatórios, como até aqui abordado. É necessário analisar também outros aspectos, como o da despesa e o da dívida públicas.

Sob o aspecto da despesa pública, deve-se considerar a existência de diversos programas de governo que amparam os mais necessitados, como o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida, entre muitos outros, que modificaram o perfil socioeconômico brasileiro ao longo dos últimos 20 anos. Todavia, parecem necessitar de atualização, pois a realidade social já não é a mesma de quando foram implantados. Novas aspirações surgiram, muito mais voltadas ao chamado “empreendedorismo” e menos ao “celetismo”.

Sob o aspecto da dívida pública, a situação é mais complexa. Com os juros estratosféricos em vigor há mais de 30 anos, desde a implantação do Plano Real, o rentismo se consolidou no Brasil, com pouco estímulo ao verdadeiro risco empresarial. É mais seguro e confortável aplicar no sistema financeiro do que correr riscos na Bolsa de Valores ou abrir uma empresa. E só empresta ao governo quem tem dinheiro, o que gera um círculo vicioso no sistema, favorecendo a ampliação do fosso social.

O pacto federativo é um mecanismo de equilíbrio da federação. O federalismo à brasileira, no entanto, conta com uma grande concentração de recursos junto à União e a perda gradativa de autonomia financeira e

orçamentária dos entes subnacionais, em especial dos estados. Como reequilibrar essa relação?

O federalismo permite que haja diversidade com certa uniformidade. É imprescindível que haja espaço para que os entes federados estabeleçam suas políticas públicas em conformidade com as características de sua população.

A concentração de receitas na União atingiu em cheio essa autonomia, o que pode ser identificado na vasta ampliação da incidência de PIS e de Cofins, tributos federais, tomando espaço na tributação sobre o consumo (embora juridicamente se considere que incidem sobre a receita bruta), que é campo do ICMS, tributo estadual.

Com isso, houve concentração de arrecadação na União, que nos fez chegar ao patamar atual, estável em cerca de 32% do PIB desde o início dos anos 2000.

Um exemplo da perda de autonomia dos estados foi o duro golpe contra as finanças estaduais, em 2022, com a edição das Leis Complementares 192 e 194, que retiraram quase R\$ 110 bilhões do fluxo de arrecadação de ICMS. Esses recursos são usados na implementação de políticas públicas em áreas essenciais, como saúde, educação e segurança. Como os estados podem recuperar sua autonomia? E qual é a importância da integridade do orçamento dos estados para um país financeiramente republicano?

A importância da integridade decorre de um federalismo que seja efetivo e descentralizado. Essas leis complementares reduziram o ICMS dos estados e, por via indireta, também dos municípios. O horizonte nublado com o advento do IBS não nos permite afirmar que a arrecadação será retomada com sua implantação, uma vez que nenhum estudo oficial de impacto foi feito anteriormente. O que se pode afirmar é que temos no Brasil um novo federalismo, muito mais centralizado no Comitê Gestor, que encontra dificuldades em se viabilizar, até mesmo para sua instalação.

O senhor é uma referência analítica do sistema federativo brasileiro e já expressou mais de uma vez o seu descontentamento



Fernando Facury Scaff, Professor titular de direito financeiro e tributário da USP
Foto: Cecília Bastos / USP



O horizonte não é de reequilíbrio, mas de aprofundamento, em razão da perda de autonomia arrecadatória dos estados e municípios com o advento do IBS, tributo de competência compartilhada. Reverter isso não está no horizonte brasileiro das próximas décadas.”

justamente com o aspecto federativo da reforma do consumo. Poderia sintetizar suas principais críticas e falar também sobre o que lhe agrada na reforma?

As críticas partiram do modelo amplíssimo de modificação que foi adotado, com uma verdadeira revolução tributária, e não apenas uma reforma. Todo o sistema foi alterado, o que poderia ter sido feito com menor impacto. Por exemplo, a tributação no destino poderia ter sido implantada por meio de resolução do Senado, não sendo necessária uma revolução constitucional; a não cumulatividade plena poderia ter sido alcançada por lei ordinária para o PIS e a Cofins e por lei complementar para o ICMS e o ISS; a CBS é a união do PIS e da Cofins, o que poderia ter sido feito por lei ordinária, e tantos outros aspectos.

Todavia, foi aprovada a EC 132 e a LC 214, o que consolidou a reforma, e temos que trabalhar com ela. Como já escrevi, foi um salto no escuro, mas agora todos temos que estar torcendo a favor, pelo bem do Brasil.

Nada foi feito no que se refere à parte processual, sendo necessária outra reforma constitucional para tratar do assunto – trata-se da reforma esquecida. Existem muitos pontos a serem ainda regulamentados, em especial no âmbito da gestão do IBS e na parte processual.

A reforma tributária pode ter algum impacto na redução das desigualdades brasileiras? Por quê?

Não. Trata-se de uma reforma tributária do consumo, cuja incidência não se presta à redução das desigualdades. Até mesmo o cashback que foi aprovado será um reflexo do Cadastro Único utilizado pelo Bolsa Família e outros programas assistenciais, bastando que fosse ampliado o valor desses programas, em vez de se criar outra estrutura de controle para a devolução do cashback, o que implica em novos custos e despesas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e Social foi uma das alternativas aprovadas no texto da reforma tributária para corrigir distorções regionais. Essa é uma saída

viável para resolver o problema? Como reduzir de modo mais assertivo a desigualdade entre regiões historicamente menos desenvolvidas no país?

Não exatamente. Deve-se considerar que os fundos criados não foram para o Norte e o Nordeste, mas para uma parte da Amazônia e para compensar a redução dos incentivos fiscais que as empresas deixarão de receber. Ademais, não há fonte precisa de recursos estabelecida orçamentariamente para fazer frente a esses custos. Logo, tais fundos não são uma solução, mas um paliativo para certas regiões específicas.



O modelo atual é injusto, mas é a opção mais prática para fins arrecadatórios, pois é indolor.”



Fernando Facury Scaff, Professor titular de direito financeiro e tributário da USP
Foto: Cecília Bastos / USP

GLOSSÁRIO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Comitê Gestor do IBS

Instituído pela Emenda Constitucional 132, de 2023, o Comitê Gestor do IBS é uma entidade pública de regime especial que terá o papel de administrar o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

O IBS vai unificar os dois principais impostos cobrados pelos entes subnacionais atualmente em vigor: o ICMS, da esfera estadual, e o ISS, de competência municipal. Ambos deixarão de existir a partir de 2033, após o período de transição.

É a primeira vez, no sistema tributário brasileiro, que um imposto terá gestão compartilhada entre estados e municípios.

A estimativa é de que, no período de 1 ano, o IBS gere uma arrecadação de aproximadamente R\$ 1 trilhão.

Na extensa lista de responsabilidades do Comitê Gestor, as principais são: arrecadar o imposto, efetuar as compensações, realizar as retenções previstas na lei e distribuir o produto dessa arrecadação aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Também caberá ao Comitê Gestor editar um regulamento único, uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto, decidir o contencioso administrativo, entre outras decisões.

O Comitê Gestor será uma câmara técnica e também política. Segundo a nova legislação, o Conselho Superior do CG terá 54 assentos, sendo 27 indicados pelos estados e 27 pelos municípios.

No caso dos estados, os membros serão os 27 secretários das Fazendas estaduais. Já as vagas dos municípios serão escolhidas a partir de uma eleição conduzida pelas duas entidades representativas desses entes: a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional das Prefeitas e dos Prefeitos (FNP).

Como a fase de testes da reforma tributária começa a partir de 1º de janeiro de 2026, a nova legislação determinou a instalação de um Comitê Gestor Temporário com prazo até 31 de dezembro de 2025.

O secretário de Fazenda do Mato Grosso do Sul, Flávio César de Oliveira, foi eleito para o cargo de presidente em 1º de agosto e tem coordenado a fase inicial de estruturação do Comitê, além de supervisionar os Grupos de Trabalho que tratam da elaboração do regimento interno e das normas operacionais do Comitê.

A partir de 2026, a presidência do Comitê Gestor será ocupada, de forma intercalada, por um membro dos estados e, no ano seguinte, um representante dos municípios. E assim sucessivamente.



COMSEFAZ

COM VOCÊ

A Revista Comsefaz é mais uma ferramenta para integrar as secretarias de Fazenda dos estados e do Distrito Federal.

É pensada para você e **pode ser feita por você.**

Aproveite, este espaço também é seu!

Tem sugestões de matérias, artigos ou outros conteúdos?

Envie um e-mail para ascom@comsefaz.org.br

Quer acompanhar o trabalho do Comsefaz em tempo real?

Estamos nas principais redes sociais!

O COMSEFAZ TÁ ON

Siga nossos perfis

 /comsefaz

 @comsefaz

 @Comsefaz

 Comsefaz

 www.comsefaz.org.br

