

## Ainda a reforma financeira e não apenas a tributária

Dias atrás escrevi um texto nesta **ConJur** intitulado [Reforma financeira federativa já! Não basta a reforma tributária](#). Trata-se de um texto para debate, no que foi exitoso. Recebi diversas mensagens discutindo aspectos da ideia apresentada, inclusive honroso convite para expor o tema em reunião do CAEFT (Conselho de Altos Estudos de Finanças e Tributação), vinculado à Associação Comercial do Estado de São Paulo, que é coordenado por Luís Eduardo Schoueri, advogado e professor titular de Direito Tributário da USP. O debatedor foi o economista e professor Fernando Rezende, cujas observações, em conjunto com a dos demais conselheiros, me permitiu refletir ainda mais sobre o tema. Quase duas horas não foram suficientes para esclarecer todos os pontos apresentados. Reproduzo

que afluíram, para seguir discutindo essas ideias.



**Fernando Facury Scaff**  
Tributarista e professor

Em linhas gerais o texto que escrevi aponta para a necessidade de analisar

em conjunto *receita, despesa e dívida interfederativa*, começando o debate por esta última, destravando o debate das demais. A ideia é que esta dívida seja assumida pela União, e paga através de um tributo específico e temporário, isolando seu pagamento das demais despesas. Isso abrirá espaço para o debate sobre reforma tributária, com os seguintes pontos de destaque: (1) a tributação deve ser usada para alavancar o desenvolvimento socioeconômico, com foco nos objetivos ESG, e não apenas visando arrecadar; (2) a tributação do consumo deve ser dual, entre a União e os Estados; (3) deve ser extinta a figura das *contribuições* e (4) deve haver respeito e coordenação federativa nesses três âmbitos. A leitura do texto permitirá melhor compreender a ideia completa.

Um dos pontos debatidos foi acerca da criação de um *novo imposto temporário*. Argumentou-se que, com o custo da dívida o valor do tributo seria altíssimo e seu prazo de duração indeterminado, e que toda a tributação temporária no Brasil acaba se tornando definitiva.

Esclareci que (1) o que propus é apenas uma *ideia*, embrião de uma *proposta*, para a qual faltam estudos econômicos; (2) financiar dívida pública através de um tributo isolado traz várias vantagens, dentre elas: (2.1) transparência, pois a sociedade saberá exatamente o que está pagando, a quem está pagando e qual o valor dos juros e parcelas que estão sendo quitadas; (2.2) como a *dívida* possui um caráter *negocial* e *intergeracional*, pode ser *alongada*, mediante composição de juros e prazos, o que impactará no valor mensal a ser pago; (2.3) isso distingue a *dívida* das *despesas*, pois estas possuem distinto caráter obrigacional e prazo para desembolso; (2.4) mesmo sendo alta a dívida, ela deve ser paga, através de um tributo isolado ou pelo conjunto da arrecadação, como vem ocorrendo de forma *opaca*, e (3) isso permite afastar a nefasta lógica de superávits *primários* que se busca anualmente, se retornando à busca de superávits *nominais*, dando o efetivo destaque ao *orçamento* como o instrumento no qual as escolhas públicas sobre receita, despesa, dívida e investimentos devem ser debatidas e controladas.

Outro ponto em debate foi a questão da federalização das dívidas entre Estados e a União, passando esta a ser a devedora universal, sem que os Estados sejam onerados com o seu pagamento — o que distingue essa ideia do que foi efetuado nos anos 90, em que os Estados permaneceram como devedores. Foi (1) destacada a injustiça da medida, pois alguns Estados estão mais endividados do que outros, e (2) sugerida alguma espécie de vinculação da população de cada Estado ao pagamento de sua dívida.

Sobre este ponto esclareci que (1) realmente há uma aparente injustiça na ideia, mas que deve ser contraposta com a ideia do federalismo solidário previsto em nossa Constituição, na versão original, deturpada ao longo do tempo; e que (2) a ideia de vincular a população de cada Estado ao seu pagamento parece-me de difícil implementação, pois as pessoas mais oneradas através desta tributação *dirigida* no Estado A poderiam migrar seus negócios para o Estado B, menos onerado. Quer-me parecer que a federalização da dívida, e seu pagamento através de um tributo nacional é a melhor ideia até aqui.

Um aspecto comentado e relevantíssimo e deve ser acrescido à análise: é necessário estabelecer *limites para as despesas de custeio* dos Estados, em especial com o pagamento de *pessoal*, em razão da folga orçamentária que passarão a ter. Uma ideia seria *estabelecer um patamar mínimo de investimentos* estaduais ou até mesmo *regionais*, em face dos *consórcios públicos* hoje existentes, respeitados os mínimos para saúde e educação.

Outro ponto de destaque foi a função que passaria a ter o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), órgão previsto pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) há mais de 20 anos, e jamais implementado. As suspeitas de que se tornaria um *monstrengo* foram apresentadas por mais de um interlocutor. A resposta está no artigo 67, §2º, da LRF, que dispõe que a forma e a composição desse Conselho serão estabelecidas por lei ordinária — que tarda há 20 anos. Logo, o desenho federativo desse Conselho está em aberto e deve ser debatido. Ressalta-se que se trata de um *conselho*, órgão *técnico* de caráter *opinativo*. Quem deve *decidir* sobre o assunto é o *Senado Federal*, órgão composto de forma paritária por todos os Estados, e que já possui *competência constitucional* para deliberar sobre este tipo de questão. E coloca a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em sua real dimensão, de Secretaria do Tesouro *Federal*, sem nenhum caráter nacional em sua composição.



Ainda sobre os debates acerca da *dívida*, dois destaques finais: (1) a oportuna correlação efetuada entre a ideia apresentada e a gênese dos Estados Unidos da América, logo após sua independência, objeto da 2ª parte do livro intitulado *Histórias Tributárias*, de Ferdinand Grapperhaus, [traduzido de forma impecável](#) pelo tributarista André Mendes Moreira, e (2) a correlação entre tributação e dívida como instrumentos para o desenvolvimento socioeconômico, sob as teorias de Keynes e Schumpeter, hoje desenvolvidas por André Lara Rezende ([ver o 36º encontro da Mesa de Debates do IBDF](#)).

Sobre o desenho da parte tributária, foram apresentadas algumas críticas, dentre elas: (1) que não haveria a necessidade de extinguir as *taxas de serviço*, de mais fácil controle do que as *taxas de fiscalização*; (2) e que, ao lado das contribuições *previdenciárias*, deveriam permanecer as contribuições no *interesse de categorias profissionais ou econômicas*, devendo ser extintas as demais.

As críticas apresentadas são pertinentes e devem ser objeto de amplo debate. São importantes (1) as taxas de serviço, como as que se paga para emissão de passaportes, mas se trata de algo tão periférico que não abala o conjunto apresentado — o temor é que venha a se revelar como uma *válvula de escape* dentro do sistema, tal como ocorreu com as contribuições. É distinta a situação (2) das contribuições no interesse de categorias profissionais ou econômicas, como as que se paga para a OAB, CRM, CRO etc., pois estas se caracterizam como pertinentes e necessárias para custeio do sistema implantado.

Em suma, é necessário iniciar *já* o debate de forma global sobre todos esses aspectos, de modo que se tenha um *projeto* para ser discutido em 2023, com o futuro Congresso a ser eleito em 2022. Por ora, são apenas *ideias* que sequer se revestem de caráter de *proposta*, quanto mais de *projeto*.

O que se busca é ter um *projeto* completo, nacional e federativo para debate, e não esses *projetos desengonçados, fracionados e descosturados* que o atual governo vem apresentando, com debate sobre (1) tributação do *consumo* por um lado (PEC 45 e PEC 110 — criação do IBS); por outro lado sobre (2) a *unificação* do Pis e da Cofins (PL 3887/20 — criação da CBS) e, mais recentemente, (3) reformando a tributação sobre a *renda* (PL 2337/21), que *privilegia o rentismo em detrimento do empreendedorismo*, o que vai na contramão de tudo, com caráter fortemente eleitoral, [conforme já expus](#).

Para alavancar o desenvolvimento socioeconômico, é necessário engavetar esses três projetos de reforma tributária apresentados e começar do zero, de forma global, e sem urgências eleitorais.

## Meta Fields