

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

JACKLINE BEATRIZ SANTOS DA SILVA

A REFORMA TRIBUTÁRIA E O PACTO FEDERATIVO: uma análise à
configuração do comitê gestor do IBS

BELÉM
2024

JACKLINE BEATRIZ SANTOS DA SILVA

A REFORMA TRIBUTÁRIA E O PACTO FEDERATIVO: uma análise à
configuração do comitê gestor do IBS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção de grau em
Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário
do Estado do Pará.

Orientador: Luciano Cavalcante de Souza
Ferreira

BELÉM
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do CESUPA, Belém – PA

S586r Silva, Jackline Beatriz Santos da.

A reforma tributária e o pacto federativo: uma análise à configuração do comitê gestor do IBS / Jackline Beatriz Santos da Silva. — Belém, 2024.

26 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Centro Universitário do Estado do Pará, Bacharelado em Direito, Belém, 2024.

Orientador: Prof. Me. Luciano Cavalcante de Souza Ferreira.

1. Reforma tributária - Brasil. 2. Direito tributário - Brasil. I. Ferreira, Luciano Cavalcante de Souza (orient.). II. Título.

CDD 341.39

JACKLINE BEATRIZ SANTOS DA SILVA

**A REFORMA TRIBUTÁRIA E O PACTO FEDERATIVO: uma análise à
configuração do comitê gestor do IBS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção de grau em
Bacharel em Direito, pelo Centro Universitário
do Estado do Pará.

Orientador: Prof. MeL Luciano Cavalcante de
Souza Ferreira

Data de aprovação: ____/____/____

Conceito:

Banca Examinadora:

Prof. Me. LUCIANO CAVALCANTE DE SOUZA FERREIRA - Orientador
Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA)

Nome com titulação
Instituição a que pertence

Nome com titulação
Instituição a que pertence

A REFORMA TRIBUTÁRIA E O PACTO FEDERATIVO: UMA ANÁLISE À CONFIGURAÇÃO DO COMITÊ GESTOR DO IBS

THE TAX REFORM AND THE FEDERATIVE PACT: A ANALYSIS ABOUT IBS MANAGEMENT COMMITTEE SETTINGS

Jackline Beatriz Santos da Silva¹

Luciano Cavalcante de Souza Ferreira²

RESUMO: Este artigo busca analisar a Emenda Constitucional n° 132/2023 e a preservação do Pacto Federativo, com foco na construção do Comitê Gestor do IBS. O objetivo da pesquisa é investigar o impacto que a nova disposição normativa exercerá sobre o Pacto Federativo, visando contribuir para o entendimento do novo Sistema Tributário brasileiro; além de abordar a importância do Federalismo na legislação tributária, destacando a autonomia fiscal dos municípios. No presente estudo, são discutidas as propostas de Emendas Constitucionais, como a PEC n° 110/2019, e as mudanças previstas na EC n° 132/2023, que impactam a arrecadação e distribuição de tributos, considerando as recomendações da OCDE e as pesquisas feitas pelo IPEA. Em suma, avalia o papel do Comitê Gestor do IBS que revela as complexidades da gestão tributária compartilhada entre União, Estados e municípios. A pesquisa conclui, que embora a necessidade de um Sistema Tributário menos burocrático seja evidente no Brasil, os moldes que formam a Reforma Tributária, prejudicam em certa medida a autonomia dos municípios. Destaca-se, um estudo de natureza teórica, com uma abordagem qualitativa e objetivos exploratórios. O método utilizado é o hipotético-dedutivo por meio de pesquisas bibliográficas e de legislações.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Tributária. Pacto Federativo. Autonomia municipal. Imposto sobre Bens e Serviços.

ABSTRACT: This article seeks to analyze Constitutional Amendment n°. 132/2023 and the preservation of the Federative Pact, focusing on the construction of the IBS Management Committee. The objective of the research is to investigate the impact that the new normative provision will have on the Federative Pact, aiming to contribute to the understanding of the new Brazilian Tax System; in addition to addressing the importance of Federalism in tax legislation, highlighting the fiscal autonomy of municipalities. In this study, proposed Constitutional Amendments are discussed, such as PEC n°. 110/2019, and the changes foreseen in EC n°. 132/2023, which impacts the collection and distribution of taxes, considering OECD recommendations and research carried out by IPEA. In short, it evaluates the role of the IBS Management Committee, which reveals the complexities of tax management shared between the Union, States and municipalities. The research concludes that although the need for a less bureaucratic Tax System is evident in Brazil, the models that form the Tax Reform harm, to a certain extent, the autonomy of municipalities. It stands out as a study of a theoretical nature, with a qualitative approach and exploratory objectives. The method used is hypothetical-deductive through bibliographical and legislative research.

KEY-WORDS: Tax Reform, Federative Pact. County autonomy. Assets and services tax.

¹ Bacharelada em Direito no Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). E-mail: jackline20060040@aluno.cesupa.br

² Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário do Pará - CESUPA. Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia - UNAMA (Belém/PA). Especialista em Direito Público e em Direito Tributário e Finanças Públicas pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP (Brasília/DF). Professor de Direito Financeiro e Tributário do Centro Universitário do Pará (CESUPA) e do Centro Universitário ESAMAZ (UNIESAMAZ). Professor da Pós-Graduação em Direito e Processo Tributário do Centro Universitário do Pará - CESUPA.

INTRODUÇÃO

Com a nova Emenda Constitucional nº132/2023, aprovada no Senado Federal, novas disposições normativas foram inseridas no âmbito tributário da Constituição Federal de 1988. Essa nova realidade, tem gerado entre os estudiosos da área diversas dúvidas e discursões, principalmente no que se diz a respeito da tributação do consumo, com a criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), como alternativa de substituição do ICMS e ISS, importantes fontes de receita para Estados e Municípios.

Em uma busca de inserir o Brasil nos mesmos parâmetros tributários de países que compõe o G20 e considerando as recomendações da OCDE, os legisladores brasileiros procuraram simplificar o Sistema Tributário Nacional o desburocratizando, como forma de incentivo fiscal para as empresas e combatendo as guerras fiscais. Entretanto, essa mudança resultou na exclusão do ISS, principal tributo para diversos municípios no Brasil.

Nesse sentido, fez-se necessário pontuar a importância dos tributos municipais para a manutenção das receitas tributárias locais, buscando entender a forma federativa do Estado brasileiro. Este artigo apresenta, portanto, um estudo detalhado sobre a Reforma tributária aos moldes do Pacto Federativo, principalmente frente a organização do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizado o método de revisão bibliográfica e análise de legislações, com o intuito de compreender a formação do Brasil como República Federativa e a importância do Federalismo Fiscal para o alcance de direitos básicos pela população. Além disso, o presente artigo busca compreender as propostas de Emendas Constitucionais PEC nº 45/2019 e PEC nº 110/2019 e as mudanças que levaram a criação da EC nº 132/2023.

Nesse contexto, reúne-se informações com a finalidade de responder ao seguinte problema de pesquisa: Como o Comitê Gestor do IBS gera impacto no Federalismo Fiscal e na arrecadação tributária dos municípios brasileiros?

Para tanto, o estudo é estruturado em quatro seções. A primeira busca examinar o Pacto Federativo, e em como ele reflete na realidade dos municípios, refletindo acerca da necessidade de uma distribuição justa de recursos. A segunda avalia a Reforma Tributária e o seu texto constitucional, bem como a discursão sobre as propostas de reforma que tramitaram no Congresso Nacional. O terceiro tópico, analisa o papel do Comitê Gestor

do IBS e em qual será a sua relevância para a gestão compartilhada dos tributos. E a quarta e última seção manifesta as considerações finais.

1. O Pacto Federativo

1.2 O que é o Pacto Federativo?

O Federalismo teve sua origem firmada na política dos Estados Unidos, no fim do século XVIII com a promulgação da Constituição Americana de 1787. Por se tratar de um país de vasta dimensão territorial, fez-se necessário a criação de uma organização, que ao mesmo tempo concedia autonomia para os Estados, mas que também preservava o ideal Republicano. Mediante a esses aspectos, as 13 Colônias britânicas, para garantir a sua independência mesmo que de alguma forma estando subordinados a um Ente soberano, se inspiraram nos ideais do autor francês Montesquieu expressos em sua obra “O Espírito das Leis”³, após a Revolução Americana e firmaram um acordo que assegurava a sua autogestão, de forma que, mesmo tendo liberdade para gerir funções dentro dos entes federativos, eles estavam atrelados a um Estado maior.

Deste modo, a autonomia dos Estados que compõem uma unidade Federativa está vinculada não só administrativamente como também política e economicamente, podendo cada ente federativo ter sua própria Constituição e legislar sobre ela, de maneira que não interfere na soberania da União.

No que se refere ao Brasil, esta Federação, aos moldes do federalismo Norte americano, aderiu ao modelo organizacional em 15 de novembro 1889 com a Proclamação da República, após o fim do período monárquico, sendo instituído na Constituição de 1891, a partir desta data o Brasil passou a ser uma República Federativa. Assim, para que haja um Estado Federativo, é necessário um aparato jurídico que prevalece em todo território nacional, que é a Constituição Federal, cabendo a este instrumento a definição das competências de cada ente federativo e a regulação das limitações. Sendo, portanto, a Constituição a responsável por gerir a Federação, estabelecendo entre a União, Estados e municípios um Pacto Federativo.

A palavra Federação é original do latim *foedus* que significa Pacto. Portanto, é um pacto entre os estados, firmado para fortalecer um país, o Estado Federal.

³ É a obra literária mais notória do jurista e filósofo Charles de Montesquieu, foi uma das bases fundamentais para a construção do pensamento iluminista, nela se fundamenta a divisão moderna dos Três Poderes.

A partir dessas pontuações, surge a questão: O que é o Pacto Federativo? O Pacto Federativo é um conceito que visa a descrever uma nação que tem como característica a divisão de Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) - divisão também criada por Montesquieu - e as diferentes competências para gerir divididos entre a União, Estado e municípios que possuem campos de atuação próprios.

Com a Constituição Federal de 1988, o Pacto Federativo criou raízes no sistema jurídico brasileiro, como previsto em seu art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos” (Brasil, 1988) e no art. 18 que relata:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Neste sentido, promove a descentralização do poder e garante que cada Estado tenha o direito de usufruir do crescimento de maneira adaptada à realidade de cada região, com políticas públicas que de fato funcionem para aquele território.

Nesse sistema, cabe unicamente ao Governo Federal tratar de temáticas que refletem sobre a soberania nacional, entre esses assuntos podemos destacar a assinatura de Tratados Internacionais, acordos de ordem diplomáticas que interfiram no cenário internacional, bem como as relações políticas conforme determina o art. 2º da Constituição Federal. Entretanto, pode-se destacar, também, assuntos como de ordem fiscal que interfiram em todo cenário internacional.

1.3. Qual o papel dos municípios no pacto federativo brasileiro?

No Brasil, o surgimento dos municípios foi anterior à formação do Estado brasileiro, isso porque, essa organização administrativa foi pautada segundo o Ordenamento Português, ainda no Brasil Colônia, entretanto, muito restringido, devido ao ideal de centralização das Capitânicas, sendo a autonomia, neste momento, uma característica não expressiva da divisão. As vilas e cidades, foram contempladas com Câmaras Municipais a partir da aprovação da Constituição Imperial em 1824, elas presidiam o vereador com maior número de votos, o presidente por sua vez tinha como uma das principais funções gerir as finanças do município. Posteriormente, com o Ato Adicional de 1834 surgem as Assembleias Legislativas Provinciais que passaram a gerir administrativamente os interesses locais. Atualmente, após a promulgação da Constituição de 1988, coube ao Município a sua organização e a gerência seja política ou administrativa, conforme preceitua o art. 30 da Constituição Federal, em acordo com o citado pelo professor Michel Temer (MENDES, 2016) pontua:

Por isso, editavam normas e administravam de acordo com as necessidades locais. Eis a razão pela qual se diz que a realidade autonômica municipal, que veio a surgir legalmente muito tempo depois, é anterior à existência do próprio Estado.

Após a promulgação da atual Constituição Federal, os entes estatais passaram a se constituir, de maneira obrigatória, em municípios, que tornaram a configurar como entidades estatais de terceiro grau. Tal maneira de divisão dos Estados, é uma forma de organização política sujeitas às normas jurídicas já existentes e criadas pelo Estado, sem que haja a possibilidade de que um município possa criar autonomia política por si só, de acordo com o previsto no § 4º do art. 18 da Lei Maior⁴, mas conforme seja estabelecido, com a aprovação da Câmara Legislativa, a autonomia do ente federativo, seu principal objetivo é a proteção dos direitos e interesses à sociedade ali pertencente.

Deste modo, surge a maior característica relacionada ao município: a defesa do interesse local. Por se constituir a menor unidade federativa, é possível notar que há a necessidade, por parte deste ente federativo, a gerência do bem-estar da comunidade representada, e a defesa dos direitos básicos dos cidadãos de forma mais expressiva, essa característica se desdobra em diversas facetas que moldam o sistema de gerência do município para a melhor organização deste, a exemplo, cita-se:

⁴ §4º: A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

1.3.1. Quanto à autonomia municipal:

Princípio defendido pela Constituição Federal de 1988, a autonomia é uma honraria inviolável do Município, devendo ser garantido pela União, esta ordem principiológica encontra amparo no art.34, VII, c, indicando:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
c) autonomia municipal;

Tal norma reflete que o ente municipal possua determinada independência em sua administração, gerindo-o conforme a necessidade regional.

Logo, é possível exemplificar pontos chaves inerentes à Autonomia, sendo eles:
a) o autogoverno: está atrelado com a organização política, por meio da eleição de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores; b) auto-organização: vinculado a elaboração de lei orgânica própria conforme designa o art. 29 da Constituição⁵; c) auto legislação: as Câmaras municipais possuem autonomia para legislar acerca de temáticas que possuem relevância para a localidade, de forma não contradizendo as leis federais e estaduais, obedecendo os limites de sua competência, e, d) auto administração; os municípios possuem autonomia para legislar sobre os tributos de sua competência, IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e ISS (Imposto Sobre Serviços), bem como gerir financeiramente os recursos provenientes dos tributos. Diante as definições citadas, o professor Hely Lopes Meirelles, afirma em seu livro:

Essa enumeração não é taxativa, nem exaure as atribuições municipais, mas constitui o mínimo de autonomia que os Estados-membros e a própria União devem reconhecer em favor do Município, nada impedindo, todavia, que concedam outras franquias à Administração local (2008).

Isso implica , conforme detalhado pelo doutrinador, que há autonomia para a administração local, de forma que ela se desdobra de maneira não taxativa, ou seja, não se limita aos fatos exemplificados anteriormente, mas determina o limite mínimo de auto administração do ente municipal, revelando-se em três facetas, sendo elas: a) autonomia política; que consiste na liberdade de se organizar politicamente, por meio das eleições municipais, b) autonomia administrativa; que consiste na gerência de maneira mais

⁵ Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

efetiva das demandas locais, e, c) autonomia financeira; que consiste na arrecadação e na gerência própria de seus tributos.

Esses aspectos são os principais norteadores da autonomia municipal brasileira, eles apontam para desdobramentos de um princípio essencial para a democracia e a descentralização do poder, no Brasil, de forma a buscar atender de maneira mais eficiente e adequada às demandas da comunidade representada em nível local. Importa destacar, que o processo para a fixação desta autonomia dentro dos moldes atuais, derivou de Constituições anteriores ao atual ordenamento jurídico brasileiro, as quais trouxeram em seu texto características que somaram a responsabilidade dos Municípios. Como exemplo do citado está a Constituição de 1946, onde apontava pela primeira vez a característica de auto-organização municipal.

1.3.2. Quanto à gestão dos serviços locais:

Determinante para a consolidação do município como importante ente federativo e de fundamental papel para a construção do Pacto Federativo, é a forma de gestão dos serviços locais que é uma das responsabilidades centrais das administrações municipais. Essa gestão, está atrelada a provisão administrativa e financeira de serviços essenciais que buscam o bem estar da sociedade local, sendo os principais: saúde, educação, saneamento básico, transporte público - juntamente com a mobilidade urbana, assistência social, a proteção e a preservação do meio ambiente e o acesso à cultura, esporte e lazer, conforme determina o art. 23, nos incisos I,II,III,IV,V,VI, VII da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Logo, entende-se que a Federação brasileira, busca em seu texto constitucional a descentralização do poder e anseia por uma organização pública que entenda a realidade local e impulse soluções práticas e condizentes a esta realidade, essa organização é visível principalmente em questão de tributação, haja vista que os tributos arrecadados pelos municípios, constituem parte da receita local. Neste sentido, a gestão municipal garante meios para a prestação de serviços básicos aos cidadãos mais eficientes, bem como suprem as necessidades presentes na região administrativa com políticas públicas que auxiliem a população local. Esta forma de organização, implica no maior alcance de resultados de desenvolvimento regional e na inclusão política e social da comunidade representada, pois aumenta a qualidade dos serviços públicos ofertados à população local e contribui para o desenvolvimento socioeconômico da região.

Assim, é possível pontuar, a maneira que os bens e serviços são geridos pelos entes públicos está diretamente ligado à transparência imposta pelos governos locais em sua arrecadação fiscal. Dessa forma, foram criados meios que controlem o planejamento local, e os gastos que serão efetuados para a manutenção e prestação dos serviços públicos por partes dos gestores, bem como dita os caminhos tomados para o estabelecimento dos serviços. A exemplo disso é a Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal (LRF), que define a forma como os gastos públicos de cada ente federativo brasileiro serão efetuados e e nesta Lei o gestor do município estabelece as premissas de sua gestão.

1.3.3. Quanto à arrecadação dos tributos municipais

Em primeira análise, quando se fala sobre a origem dos tributos municipais, entende-se que a aparição primária deste dispositivo, se deu a partir da Constituição de 1934, a qual foi a primeira a citar a autonomia fiscal dos municípios e lhes acrescentando tributos - pode ser mencionado os impostos, taxas e contribuições de melhorias - que auxiliavam na sua própria renda, pois anteriormente as cidades dependiam, unicamente, de repasses. Quando é buscado na história das formações municipais brasileiras, entende-se que as primeiras cidades formadas ainda no período colonial, dependiam do que era enviado pelas Capitânicas hereditárias, já no Período Imperial se dependia das Províncias e, outrora, na Primeira República, os municípios dependiam dos Estados- membros. Desta forma, as demais Constituições, tanto as outorgadas e as promulgadas, passaram a

incentivar a criação de novos tributos municipais, como forma de equilíbrio para as contas dos demais entes e de incentivo ao desenvolvimento de maneira proporcional a cada ente municipal brasileiro.

Portanto, é evidente que a arrecadação tributária é parte essencial para a manutenção da receita fiscal dos municípios no Brasil, pois é com esses tributos que as cidades financiam a prestação dos serviços públicos locais, a Constituição Federal de 1988 firmou competências e delimitações em seu texto de lei, para que os entes federativos possuem autonomia garantindo então o Pacto Federativo.

Em decorrência disso, é fulcral determinar que os municípios, como ente federativo, dispõem de competência para tributar; que está relacionado à instituição do tributo por meio da Constituição Federal e de Leis Complementares. No Brasil, os principais tributos de competência municipal são: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); deles advém a maior parte das rendas fiscais dos municípios brasileiros.

Os entes municipais também podem instituir outros tributos, além dos citados, como propõe o artigo 145 da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Assim, vale destacar que após a aprovação da atual Carta Magna, as receitas municipais aumentaram de forma visível, atualmente, as estruturas fiscais das cidades brasileiras contam com diversos tipos de tributos, como os tributos compartilhados, tributos comuns e tributos privativos. Esses tributos, são arrecadados pelas Secretarias Municipais da Fazenda, a qual é responsável pela cobrança e controle dos tributos. Atualmente, observa-se que a arrecadação deve estar diretamente relacionada com o investimento em tecnologias que visam fiscalizar a prestação de contas sem prejudicar a economia local.

1.4. Município no Federalismo Fiscal

Em uma análise contextual, faz-se necessário, em primeiro lugar, destacar o Federalismo Fiscal como um agrupamento de normas constitucionais que orientam de forma legal e administrativa a organização fiscal dos entes federativos e o financiamento dos órgãos, serviços e políticas públicas que visam atender as necessidades públicas em suas competências.

Atribuído a este conceito está o poder de tributar as riquezas locais, que cada ente federativo possui, em face do descrito em Lei complementar, como determina o artigo 146, III, a, da Constituição Federal⁶, como pode ser visto nas Leis Complementares: N°61 de 26 de dezembro de 1989, - discorre acerca da participação dos Estados e Distrito Federal na arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) - N° 63 de 11 de Janeiro de 1990, - Dispõe sobre a arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios - e a Lei Complementar N° 91 de 22 de dezembro de 1991 - Dispõe a fixação do Fundo de Participação dos Municípios. Esses aparatos normativos, auxiliam na construção do Estado Federal, uma vez que garantem o financiamento das necessidades públicas encontradas em cada ente federativo.

O papel do município no Federalismo Fiscal, é de fundamental importância para a consolidação do Estado Federal brasileiro, isso porque as cidades como um agrupamento político menor, conseguem compreender e determinar os bens comuns existentes em cada região, e essa característica se desdobra em variadas áreas da administração pública pois garante uma distribuição socioeconômica mais igualitária em todo o cenário nacional, bem como a melhor utilização dos tributos arrecadados.

No que tange a esses aspectos fiscais, aponta-se o modo como o referido Pacto Federativo interferiu no cenário tributário do Brasil, através da criação de ferramentas que tinham como finalidade a cooperação entres os estados e municípios, para que houvesse de fato um desenvolvimento democrático em todo o país. Diante disso, é importante destacar a criação do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - originados por meio da Emenda Constitucional n° 18 de 1965 - objetivando a repartição dos recursos fazendários para a implementação de políticas públicas compartilhadas entre os governos estaduais e prefeituras municipais. A criação desses fundos foi de fundamental importância para a

⁶ Art. 146. Cabe à lei complementar: III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

consolidação do Federalismo Fiscal, haja vista que descentralizou os repasses de recursos para os governos locais.

Pontualmente, o Fundo de Participação dos Municípios, funciona como um meio de transferência de fundos financeiros por parte da União para os municípios brasileiros, seu papel mais específico é igualar as contas públicas para a promoção do desenvolvimento social, garantindo a distribuição justa dos fundos tributários com intuito de beneficiar os municípios de renda per capita mais baixa, como também garante a proteção de Direitos individuais e coletivos da população, pois serve como uma fonte fixa de recursos para a manutenção dos serviços públicos. Por isso, sua existência é de grande importância para a garantia dos direitos dos cidadãos, pois garante um tratamento justo a todos os que estão inseridos nas comunidades. Acerca disso, o professor americano Stephen Holmes⁷ afirma:

É óbvio que a ideia de que os direitos têm a função de proteger contra a comunidade é simples demais, pois os direitos são interesses aos quais nós, enquanto comunidade, atribuímos uma proteção especial, geralmente porque tangenciam o “interesse público” – ou seja, porque envolvem tanto os interesses da comunidade como um todo quanto um tratamento justo para certos membros da comunidade. Reconhecendo, protegendo e financiando os direitos, a coletividade promove aqueles que muitos consideram ser os interesses mais profundos de seus membros. (2019)

Mediante o relatado, é fundamental pontuar que o FPM, é uma importante fonte de renda para parcela considerável dos municípios, que são distribuídos para promover serviços básicos, como saúde, educação e infraestrutura. A criação desta ferramenta de distribuição tributária é a solução encontrada para auxiliar na dificuldade financeira que algumas prefeituras enfrentam para atender as demandas de serviços públicos à elas imputadas. O FPM, compõe-se pela junção da parcela de dois impostos federais: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR). No primeiro planejamento o FMP, correspondia a 10% (dez por cento) da arrecadação do IPI e IR, atualmente, este valor corresponde a 25,5% (vinte e cinco vírgula cinco por cento) do montante arrecadado pela União. Esses valores são distribuídos de forma que 10% do valor são distribuídos para as capitais dos Estados, e os 90% (noventa por cento) são distribuídos aos municípios restantes, sendo os montantes depositados nas contas das prefeituras locais.

2. A Reforma Tributária

⁷ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **O Custo dos Direitos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes Ltda, 1º edição, 2019.

2.1 Reforma Tributária e o IBS

Anteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988, a discussão sobre a necessidade de uma Reforma Tributária no Brasil, já era assunto recorrentemente debatido pelos estudiosos do Direito Tributário e dentro das Casas Legislativas do país, principalmente quando se debatia acerca da manutenção da autonomia fiscal dos Estados e Municípios.

Este interesse decorre da necessidade de simplificação - com a diminuição da burocracia e facilidade na arrecadação dos tributos - do sistema tributário brasileiro, bem como a transparência na operações tributárias, a exemplo do que já ocorre em diversos países, em evidência os países participantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que utiliza a *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS)⁸, de modo a troca de informações entre países membros da Organização, a fim de inibir que tais Administrações apresentem mecanismos em sua legislação interna que prejudique economicamente outras federações, evitando os paraísos fiscais.

Assim, devido o Brasil ser um Parceiro - Chave da OCDE⁹ desde 2007, este segue as recomendações que são propostas pela organização¹⁰. Por isso, à semelhança do proposto pela OCDE, no Brasil, uma das principais buscas dos legisladores foi a solução para o fim da guerra fiscal entre os Estados e municípios que compõem a federação brasileira, evitando o favorecimento de um ente federativo em detrimento de outro com leis, como já foi especificado acima cada Estado e município brasileiro tem pleno direito de legislar sobre os tributos de sua competência, que lhes favoreçam financeiramente no que diz respeito a arrecadação fiscal. Se tratando das arrecadações da União, havia no Brasil, a necessidade da atualização do sistema que cobrava o PIS/Cofins, já no que se refere aos Estados, a necessidade de mitigar a guerra fiscal geradas pelo ICMS e quanto aos municípios a possibilidade de maior arrecadação do ISS.

⁸ Em português significa “erosão de base e transferência de lucros”. É um ramo de estudos que visa apontar esquemas de planejamento tributários agressivos, praticados por grupos econômicos e empresas multinacionais, que se aproveitam de “falhas” normativas para transferir lucros aos países com baixa tributação

⁹ Maiores informações sobre a parceria do Estado brasileiro com a OCDE, estão disponíveis no site da instituição: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues/>

¹⁰ Ao avaliar informações sobre o tema, o estudo propõe agregar ICMS, ISS, PIS e Cofins, em um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) nacional unificado, baseado no destino para bens e serviços, a alíquota de 20%, com legislação e administração tributária unificada e arrecadação compartilhada entre União, estados e municípios. Em relação ao IPI, este poderia ser transformado em um “imposto específico sobre consumo” (*excise tax*) para determinados bens, como bebidas, combustível, eletricidade e cigarro”. Recomendação retirada do site do IPEA, disponível para visualização em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/11494-estudo-compara-sistemas-tributarios-de-paises-da-ocde-com-o-brasileiro>

Dentro deste cenário, houveram diversas tentativas de se chegar a um comum acordo, para a desenvoltura da Reforma Tributária, como o levantamento de diversas Propostas de Emendas Constitucionais, no Senado Federal, pode-se apontar a principal: PEC n°110/2019, a qual apresenta como justificativa para a sua propositura, a simplificação da arrecadação tributária no país:

A proposta reestrutura todo o sistema tributário brasileiro. A ideia é simplificar o atual sistema, permitindo a unificação de tributos sobre o consumo e, ao mesmo tempo, reduzindo o impacto sobre os mais pobres. Aumenta-se gradativamente os impostos sobre a renda e sobre o patrimônio e melhora-se a eficácia da arrecadação, com menos burocracia.

Sem alterar a carga tributária, espera-se conseguir menor custo de produção; aumento da competitividade; menor custo de contratação; mais empregos; maior poder de consumo; volta do círculo virtuoso e crescimento importante da economia.” (BRASIL, 2019, [s.p.]

Em entrevista ao site Monitor Mercantil em maio de 2023, o professor e tributarista Roque Carrazza¹¹ proferiu que a PEC 110/2019 é a complementação da PEC n° 45/2019, uma vez que traz em seu corpo textual, a semelhança da segunda, a unificação de tributos. Deste modo, é necessárias análises às referidas PECS:

2.1.1 - Análise da PEC n° 45/2019

Apresentada ao Congresso Nacional, pelo Deputado Federal Baleia Rossi, com autoria do economista Bernard Appy¹², o Projeto de Emenda Constitucional n° 45 de 2019 foi o primeiro a ser tramitado com o objetivo central de modificar o sistema tributário brasileiro.

Em seu corpo normativo, o dispositivo em questão, buscava a centralização dos tributos sobre o consumo, tornando eles em um único tributo, assim os cinco atributos, sendo eles: IPI, ICMS, ISS, PIS e Cofins, passariam a ser um único, um Imposto sobre Valor Agregado (IVA), denominado de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), instituído pela União, portanto, a redação dada ao projeto, descreve:

- (i) substituição dos cinco tributos atuais sobre bens e serviços por um único imposto, mas preservação da autonomia dos entes federativos através da possibilidade de fixação das alíquotas e da atuação coordenada na cobrança, fiscalização e arrecadação do imposto;
- (ii) transição para que as empresas possam se adaptar ao novo regime e não tenham seus investimentos atuais prejudicados;

¹¹ Roque Antonio Carrazza é Professor Titular de Direito Tributário da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Livre-Docente, Doutor e Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

¹² Bernard Appy é economista formado Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), atualmente atua como Secretário extraordinário da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda

(iii) transição para que os entes federativos ajustem num horizonte de longo prazo aos efeitos da migração para um modelo de cobrança no destino; e
(iv) redução da rigidez orçamentária, através da substituição das atuais vinculações e partilhas por um sistema baseado em alíquotas singulares do imposto (cuja soma corresponde à alíquota total), gerenciáveis individualmente.” (BRASIL, 2019, [s.p.]

Deste modo, como pontuado, a PEC nº 45/2019, busca em seu texto preservar a autonomia dos entes federativos, com a fixação de alíquotas sendo exercida pelo ente federativo responsável, por meio de Lei Ordinária. Cabe pontuar, por outro lado, que as alíquotas não poderão ser distintas entre bens ou serviços diferentes, então, a que for fixada é a mesma para todas as operações.

É no referido Projeto, que pela primeira vez o Comitê Gestor Nacional é citado, no art. 152-A, § 6º, o qual seria instaurado por meio de Lei Complementar, que tem por finalidade a gestão dos impostos arrecadados. O principal objetivo deste dispositivo, era mitigar os benefícios tributários.

2.1.2 - Análise da PEC nº 110/2019:

O Projeto de Emenda Constitucional nº 110/2019, foi de iniciativa do então deputado federal Luiz Carlos Hauly com redação alterada por relatório de autoria do senador relator Roberto Rocha. Em sua primeira proposta, existia apenas um único imposto estadual que substituiria os impostos: ICMS, ISS, IPI, IOF, PIS, Pasep, Cofins, CIDE-Combustíveis e Salário-

Educação, já na emenda que foi colocada pelo relator, a recomendação foi a previsão do IVA dual o qual favorecia a autonomia dos entes, este único imposto teria como característica a não cumulatividade onde o valor incidiria em uma operação.

Com a instituição do IVA Dual, as regras que os regulam seriam as mesmas em todo o território nacional, mitigando os efeitos burocráticos que estão atrelados a alta quantidade de regramento em relação ao cumprimento das obrigações tributárias, é observado no art.155-A:

Art. 155-A. A regulamentação, a arrecadação, a fiscalização e a cobrança do imposto previsto no art. 155, IV, bem como de outros tributos ou responsabilidades que lhe sejam delegados por convênio, serão realizadas por conjunto de 20 20 administrações tributárias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo à lei complementar” (BRASIL,2019, [s.p.]

No que se refere ao IBS, a sua cobrança se daria de forma direta, sem a inclusão deste tributo na base de cálculo. Destaca-se, também, que o IBS, seria cobrado apenas no local de destino do bem ou serviço, de maneira a evitar a guerra fiscal entre os Estados e Municípios, justamente devido a não cumulatividade, pontuando uma das maiores diferenças em relação ao Sistema Tributário ainda vigente, uma vez que se privilegia a origem do produto.

Já quanto aos benefícios fiscais, enquanto a PEC nº45, veda qualquer concessão de benefício tributário a PEC nº 110, garante os benefícios apenas se for determinado em Lei Complementar.

2.1.3 - A criação do IVA e o surgimento do IBS

Assim, por meio da aprovação da PEC nº 110/2019, surge o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), no texto normativo tributário brasileiro, o qual é um imposto que incide apenas em razão do que foi agregado em cada etapa de produção do bem ou do serviço adquirido, vale ressaltar, portanto, que este sistema já é utilizado em diversas federações

No Brasil, com o novo texto constitucional proposto, este imposto terá um caráter “dual”, ou seja, um IVA dual, o qual será agregado de maneira gradual no sistema tributário, a partir do ano de 2026. Sendo assim, o primeiro imposto a compor o sistema “dual” é a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), e será de competência da União, substituindo os tributos federais: IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), o PIS (Programa de Integração Social) e o Cofins (Contribuição para o financiamento da seguridade social); e o segundo imposto, de competência estadual e municipal, será o Imposto sobre bens e Serviços (IBS), causando a extinção dos ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços) e do ISS. Isso posto, após a aprovação da PEC 110/2019 pelo CCJ (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) do Senado Federal, tornou-se a referida PEC em Emenda Constitucional nº132/2023 em dezembro de 2023, que transformou substancialmente o sistema tributário brasileiro, com a instauração do IBS, conforme proposto no novo texto constitucional no art. 156 -A:

Art. 156-A: Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Imposto Sobre Bens e Serviços é a proposta feita pelo Legislador a apontar a unificação de tributos sobre consumo, transformando-os em um único imposto. Essa unificação tem como ideia principal simplificar o sistema tributário brasileiro e promover a distribuição igualitária da carga tributária, com a união do ICMS e do ISS. No Brasil, esta proposta já é debatida durante muitos anos, em detrimento do sistema tributário vigente ser de certa maneira complexo e oneroso para os contribuintes e para as empresas. A partir desta nova proposta, os impostos que eram arrecadados em razão ao consumo, seriam substituídos por um único que é aplicado em todas as etapas de produção, desde aquele que produz até o consumidor final, eliminando, portanto, as obrigações acessórias inerentes ao pagamento dos tributos, facilitando o cumprimento das obrigações fiscais pelo consumidor, como descreve o inciso VI do 1º parágrafo do artigo 156-A¹³.

Outra proposta que surge por meio da criação do IBS, é o fim da Guerra Fiscal entre os entes federativos, devido a uma distribuição mais justa da carga tributária, já que os bens e serviços serão tributados de maneira uniforme, mesmo que as formas e origens dos produtos se diferenciam, ajudando, portanto, no combate a concorrência desleal entre as empresas.

Por outro lado, a implantação do IBS no sistema tributário brasileiro, implicará na realização de uma reforma tributária abrangente, o que gerará desafios políticos e econômicos.

Quanto a questão da definição da alíquota padrão do imposto, não há definição conforme propõe o art.156-A, §1º,V da EC nº 132, que dispõe:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 1º O imposto previsto no caput será informado pelo princípio da neutralidade e atenderá ao seguinte:

V - cada ente federativo fixará sua alíquota própria por lei específica;

Por outro lado, mesmo com incertezas a fixação expressa, no que se refere a estimativas acerca da alíquota, a Receita Federal prevê que esta alíquota será de 26,5%¹⁴.

Quando é mencionada a obtenção de recursos que os Estados de menor expressão tributária terão com a instituição do IBS, estudos indicam (IPEA,2023) que serão os maiores beneficiados na redistribuição do imposto.

¹³ VI - a alíquota fixada pelo ente federativo na forma do inciso V será a mesma para todas as operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Constituição;

¹⁴ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Ministério da Fazenda. **Fazenda detalha projeto de lei que regulamenta o novo sistema de tributação do consumo.**

Tabela 1

Receita (R\$ milhões) segundo nível de renda per capita da UF

Renda	PIBpc 2020	Pré-reforma	% total	Pós-reforma	% total
Baixa	18.454	141.118	18,9%	164.371	22,0%
Média	29.383	142.168	19,1%	132.065	17,7%
Alta	47.330	462.653	62,0%	449.502	60,3%
Total	34.639	745.938	100%	745.938	100%

(IPEA,2023)

Conforme evidencia a Tabela 1, os Estados com menor PIB *per capita*, teriam - em relação ao comparado com arrecadação ICMS/ISS - vantagens a mais na redistribuição tributária, uma vez que os estados com renda em nível médio e alto, que na composição tributária anterior participavam em 81% do bolo tributário, passam a participar em 78%.

3. A formação do Comitê Gestor do IBS

3.1. Comitê Gestor do Imposto Sobre Bens e Serviços (CGIBS)

O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), uma entidade pública sob regime especial, surge, no contexto da Reforma Tributária, como ferramenta de preservação do Federalismo - cláusula pétrea prevista no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição Federal¹⁵ - ante a uma mudança de competência na arrecadação sobre bens e serviços que se origina a partir da implementação da Emenda Constitucional nº132/2023. O Projeto de Lei Complementar nº 39/2024, de autoria da deputada Adriana Ventura (NOVO/SP), define as normas de funcionamento do CGIBS, que planeja gerenciar as regras de arrecadação do IBS, até o presente momento o projeto ainda está sob análise da Câmara dos Deputados.

Vale ressaltar, que o único ente jurídico brasileiro que se assimila à entidade criada é o Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN). O Simples Nacional, à semelhança do IBS, consiste em um sistema compartilhado de cobrança e fiscalização de impostos de esfera federal, estadual e municipal, utilizado para desburocratizar as obrigações tributárias das empresas. Este regime, é gerido administrativamente pelo Comitê Gestor, que tem como objetivo coordenar os aspectos tributários. O CGSN é composto por oito

¹⁵ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;

integrantes: quatro representantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil; 2 (dois) representantes dos Estados e do Distrito Federal e 2 (dois) representantes dos Municípios.

O Comitê foi primeiramente citado em texto legal, por meio da PEC nº 45/19. Tendo por base esse texto, o Comitê Gestor Nacional seria integrado por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal, e dos municípios o qual tinha como objetivo a gestão mais centralizada do IBS, sendo de responsabilidade dos representantes deste Conselho, a edição do regulamento do imposto, administrar a arrecadação do imposto, instrumentalizar a distribuição da receita e representar a União e os entes federativos na seara judicial e extrajudicial, em acordo com o que descreve o art. 152-A, §6º da PEC¹⁶.

Entretanto, a proposta feita pela PEC nº 45/19, não elencou a formação do CGIBS e nem como se constituiria a indicação dos integrantes do Conselho Gestor, deixando sob responsabilidade da Lei Complementar consoante versa o art. 152-A.

Já quando se refere a PEC nº 110/2019, o Comitê Gestor, passou a ser administrado apenas pelos estados e municípios integralmente, tendo atribuições como: a instituição de regras com amplitude nacional e buscando a harmonização das interpretações quanto a legislação; e a fiscalização da arrecadação e da distribuição dos recursos aos entes da federação, sem a participação da União, de acordo com o narrado no art.162-B da PEC:

Art. 162-B. Fica criado o Comitê Gestor da Administração Tributária Nacional, composto por representantes da administração tributária estadual, distrital e municipal para administrar e coordenar, de modo integrado, as atribuições previstas no presente artigo, cabendo-lhe estabelecer, nos termos de lei complementar:

I - a instituição de regulamentações e obrigações acessórias unificadas, em âmbito nacional, e a harmonização e divulgação de interpretações relativas à legislação;

II - a gestão compartilhada de banco de dados, cadastros, sistemas de contas e informações fiscais referentes aos tributos estaduais, distritais e municipais;

III - a emissão de diretivas gerais para as autoridades tributárias estaduais, distritais e municipais;

IV - a coordenação de fiscalizações integradas em âmbito nacional, bem como a arrecadação, cobrança e distribuição de recursos aos entes federados;

V - os procedimentos a serem adotados para a implantação e funcionamento da Escola Nacional de Administração Tributária, visando a capacitação, formação e aperfeiçoamento, em âmbito nacional, das autoridades tributárias;

VI - a forma pela qual seus dirigentes serão escolhidos pelos governadores dos Estados e Distrito Federal, prefeitos das capitais e demais Municípios.

¹⁶ Art. 152-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços, que será uniforme em todo o território nacional, cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exercer sua competência exclusivamente por meio da alteração de suas alíquotas.

§ 6º A lei complementar referida no caput criará o comitê gestor nacional do imposto sobre bens e serviços, integrado por representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, a quem caberá:

Importa citar, que outrora a Lei Complementar que versava acerca dos impostos sobre serviço, Lei nº 116/2003, discorria em seu artigo 1º:

Art. 1º. O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

O CGIBS, quando citado o artigo 156-B em combinação com artigo 156-A da EC nº 132/2023, delimita as competências administrativas do imposto.

Acerca deste Comitê, pode-se afirmar que a sua independência em diversos aspectos, sendo estes no meio técnico, administrativo e financeiro, funcionará, no que tange aos repasses tributários, nos moldes de uma Agência Reguladora. A função desta entidade administrativa estará destacada em três etapas, como discorre o texto da Emenda Constitucional, art.156-B, inciso I do caput.

Art. 156-B: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, nos termos e limites estabelecidos nesta Constituição e em lei complementar, as seguintes competências administrativas relativas ao imposto de que trata o art. 156-A:

- I - editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto;
- II - arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - decidir o contencioso administrativo.

Essa característica existe para que haja uma única interpretação sobre a gestão do IBS, aplicando certa simplicidade no Sistema imposto. Quanto a isso, destaca-se de maneira fundamental, a análise a partir da forma em que este Comitê Gestor irá organizar a sua composição. O Conselho Federativo será composto, no total, por 54 (cinquenta e quatro) membros, de forma que 27 (vinte e sete) membros representarão os Estados e os outros 27(vinte e sete) membros representarão os municípios.

A parcela de membros que representam os municípios será divididos em um grupo de 14 (quatorze) representantes; que será composto com base em votos de cada entidade municipal, com valor igualmente distribuído para cada ente, e em um segundo grupo formado por 13 (treze) representantes; que será composto com base nos votos de cada município, mediante a ponderação de votos da população.

Por conseguinte, serão consideradas aprovadas as matérias deliberadas sobre o Conselho Gestor que obtiverem, de maneira cumulativa, dos Estados de do Distrito Federal a maioria absoluta de representantes, ou que consiga a aprovação os

representantes dos Estados que juntos correspondem a mais de 50% (cinquenta por cento) da população nacional. E da aprovação da maioria absoluta dos representantes dos Municípios.

Cabe salientar, que o CGIBS terá um presidente, o qual deve ser aprovado em sabatina no Senado. O presidente instituído, poderá ser convocado para prestar informações à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Nos casos em que houver conflitos entre os entes federativos, caberá ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), processar e julgar estas demandas.

3.2. Participação dos Municípios no CGIBS

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023, um dos maiores debates apresentados diante o dispositivo aprovado se originou acerca do modo em como iria se dispor a participação dos municípios no Comitê Gestor do IBS.

As receitas dos municípios, em geral, são compostas pelos impostos de arrecadação própria e as cotas-partes. Portanto, a configuração dos repasses das cotas-partes, é assim disposta: 25,5% do Imposto de Renda (IR) do total destinado ao FPM, 50% do Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), 50% do IPVA e 25% do ICMS. Este percentual retirado ICMS, reflete em algumas características: 60%, segundo propõe a Lei Complementar, proporcionalmente do valor adicionado sobre o consumo e 35% conforme propõe a legislação do estado o qual o município faz parte, deste percentual 10%, é, obrigatoriamente, destinado à educação.

A Reforma, mantém as cotas partes do IR, de 50% do ITR e do IPVA e dos 25% do ICMS - até o ano de 2033, quando ocorrerá a extinção do ICMS. Quanto ao IBS, a parcela destinada aos municípios corresponde a: 80% de acordo com a proporção da população, 10% conforme os indicadores de aprendizagem e equidade, 5% baseado nos indicadores de proteção e preservação ambiental e 5% divididos igualmente entre os municípios. Outra proposta de a Emenda cita, é a transferência de um quarto do montante do Imposto Seletivo (IS), que é destinado aos Estados, para os municípios.

Deste modo, a Reforma tributária afetará os municípios em diversos aspectos, sendo eles: (i) a incorporação do ISS ao novo imposto, haja vista que o Imposto sobre Serviços é o principal imposto municipal; (ii) na transferência do ICMS, já que quando incorporado ao ISS, a transferência do ICMS aos municípios deixará de existir e (iii) na

transferência do FPM. Por outro lado, devido ao longo tempo de transição, acredita-se que as cidades não sejam afetadas de maneira que as levem a ter prejuízos, entretanto, as ferramentas que serão utilizadas para reduzir eventuais perdas são desconhecidas.

Portanto, a participação dos municípios no CGIBS se configura por meio da representatividade. Sendo assim, diferentemente dos estados que terão um representante por ente federativo, os mais de 5.500 municípios deverão ser representados por 27 representantes em razão do disposto no art.156-B, §3º a) e b) da EC nº132/2023, conforme citado anteriormente. Esta representação, permitirá aos municípios a participação da gestão e arrecadação do IBS, ainda com a presidência do Comitê, sendo alternada entre estados e Distrito Federal e municípios e Distrito Federal.

Além do mais, em detrimento ao fato do CGIBS não só ser responsável pela arrecadação do imposto e ainda de efetuar as compensações e distribuir o produto arrecadado entre os entes, os municípios participam da distribuição dos recursos aos próprios municípios, de acordo com o que discorre o art.156-B, §4º, II da Constituição Federal:

§ 4º As deliberações no âmbito do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços serão consideradas aprovadas se obtiverem, cumulativamente, os votos:

I - em relação ao conjunto dos Estados e do Distrito Federal:

a) da maioria absoluta de seus representantes; e

b) de representantes dos Estados e do Distrito Federal que correspondam a mais de 50% (cinquenta por cento) da população do País; e

II - em relação ao conjunto dos Municípios e do Distrito Federal, da maioria absoluta de seus representantes.

Entretanto, no que se refere à distribuição do imposto, a nova disposição da Constituição traz em seu ensejo que somente haverá o repasse do IBS ao ente federativo de destino do bem ou serviço de forma que não haja crédito de IBS ao adquirente, segundo descrito no art.156-A, § 4º da Constituição Federal:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 4º Para fins de distribuição do produto da arrecadação do imposto, o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços:

I - reterá montante equivalente ao saldo acumulado de créditos do imposto não compensados pelos contribuintes e não ressarcidos ao final de cada período de apuração e aos valores decorrentes do cumprimento do § 5º, VIII;

II - distribuirá o produto da arrecadação do imposto, deduzida a retenção de que trata o inciso I deste parágrafo, ao ente federativo de destino das operações que não tenham gerado creditamento.

Anteriormente a este repasse, o IBS que for arrecadado pelo Comitê Gestor ficará retido sob sua responsabilidade sem poder ser distribuído ao ente federativo de destino, em conformidade ao determinado no art. 156-B, inciso II da Constituição Federal. Todavia, as operações em conformidade com a aquisição de bens ou serviços (excluindo as operações de consumo pessoal e as operações elencadas na Constituição) são passíveis a geração de crédito de IBS ao consumidor, mesmo que em classificação de consumidor final, consoante o fixado no inciso VIII, §1º do art.156-A da CF/88¹⁷, logo, não serão repassados ao ente de destino. Isto posto, tal disposição afeta diretamente na arrecadação fiscal dos municípios, uma vez que irá ocasionar no congelamento dos valores sob gerenciamento do Comitê, além de atingir a movimentação do caixa dos municípios, principalmente quando não se é possível distinguir a influência de cada ente federativo nas deliberações dos impostos.

Assim sendo, aponta-se o risco ao Federalismo Fiscal em detrimento a concentração de recursos administrativos e financeiros do IBS à uma entidade pública determinada na Carta Magna, sem o devido aparato normativo de definição dos parâmetros que englobam o Comitê Gestor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinar a EC n° 132/2023 a partir do Pacto Federativo, com enfoque na formação do Comitê Gestor do IBS, evidencia a complexidade e a importância da gestão fiscal no Brasil. Posto isto, é crucial apontar a necessidade de promover e garantir a autogestão dos municípios, por meio da autonomia fiscal e da eficiência no sistema de arrecadação e distribuição dos tributos para o fortalecimento do Federalismo Fiscal.

Analisando os pontos em destaque do texto, é imprescindível mencionar a importância do Pacto Federativo para a solidificação do Estado brasileiro enquanto República Federativa. Assim, portanto, a preservação e a manutenção deste dispositivo implicam na autonomia e gerência dos municípios com a arrecadação de impostos pelas cidades, financiando projetos de interesse local e, logo, garantindo que os direitos constitucionais de cada cidadão sejam melhor alcançados e preservando o ideal de democracia, como cita Holmes (2019).

¹⁷ VIII - será não cumulativo, compensando-se o imposto devido pelo contribuinte com o montante cobrado sobre todas as operações nas quais seja adquirente de bem material ou imaterial, inclusive direito, ou de serviço, excetuadas exclusivamente as consideradas de uso ou consumo pessoal especificadas em lei complementar e as hipóteses previstas nesta Constituição;

Portanto, em se tratando de IBS, a fragilidade normativa que permeia a gerência deste recurso é visível (uma vez que quase não há discriminação das competências tributárias), causando certa vulnerabilidade no Pacto Federativo brasileiro. Quando se trata de Federalismo Fiscal, há a necessidade de que os parâmetros de competência sejam bem estabelecidos.

Por outro lado, com a fusão do ICMS e ISS e conseqüentemente a criação do IBS, o principal imposto arrecadado pelos municípios de descentralização no âmbito financeiro, com competências bem definidas de modo que todos os entes federativos adquiram seus próprios recursos em concordância com o determinado na Constituição Federal.

Ademais, importa citar que a organização de repasses antes prevista pelo Sistema Tributário Nacional, também era falho, pois criava um cenário de dependência econômica e financeira entre os municípios e os estados e a União, por meio do Fundo de Participação dos Municípios. O modelo de repartição do FPM, de maneira desproporcional, beneficia municípios de pequeno porte, mas essas transferências quase não geram impacto no índice de Gini das receitas municipais (IPEA, 2023). Além disso, os municípios com maior arrecadação de ISS e ICMS, são os que possuem maior receita de FPM por habitante.

Entretanto, a nova disposição tributária brasileira prevista na EC n° 132/2023, indica que o Comitê Gestor reterá o valor recolhido do produto ou serviço em sua primeira fase de cadeia produtiva, e apenas será distribuído ao consumidor final, ou seja, na produção de produtos ou serviços de longa cadeia produtiva, o valor do tributo poderá levar meses e até anos para ser repassado ao município.

Neste caso, pode-se usar como exemplo a bauxita, extraída em larga escala no município de Juruti no Pará, a rocha extraída é levada ao município de São Luís no Maranhão para ser refinada e transformada em alumínio; este alumínio é adquirido por uma fábrica de utensílios domésticos situada no município de Carlos Barbosa no Rio Grande do Sul. Em casos como esse, o valor recolhido da extração da bauxita é distribuído após a venda do utensílio doméstico ao consumidor final, ou seja, o município de Juruti e São Luís deixam de receber o valor do IBS, e durante este processo o imposto recolhido ficará retido sob administração do CGIBS.

Isto posto, o Imposto deixa de ser arrecadado pelos municípios os quais estão situados em meados do processo produtivo, eliminando uma fonte de renda essencial para as cidades, principalmente aquelas que as receitas municipais dependem dos impostos

gerados pela extração ou coleta de matéria prima, como os municípios que compõe o Estado do Pará.

Quanto a esta questão, não há certezas sobre o que acontecerá com os valores retidos neste Comitê, se eles poderão ser emprestados aos municípios e quais critérios serão utilizados para que esses empréstimos sejam realizados. Além de que, a baixa representação dos municípios no Comitê Gestor, não há de garantir que a maior parte dos municípios não sejam afetados pelas grandes mudanças do cenário tributário, o que afeta diretamente o ideal de democracia previsto na Constituição Federal, devido à falta de representatividade.

Ainda quanto ao CGIBS, indica-se, também, a perda do poder político dos prefeitos, haja vista que perderam o poder de tributar e isentar. Desta forma, destacando um possível cenário de indicações políticas em que os chefes do executivo almejam como representantes que detenham o mesmo viés político, garantindo para si barganhas fiscais.

Diante desse cenário, é de fundamental importância que os debates e as discussões em torno da Reforma Tributária e do papel do Comitê Gestor do IBS continuem envolvendo a sociedade civil, os órgãos governamentais e os especialistas da área. Somente por meio de um diálogo amplo e participativo será possível construir um sistema tributário mais justo, eficiente e alinhado com as necessidades e realidades do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, L.; EMMENDOERFER, M. et al. Transferências constitucionais no Brasil: Um estudo bibliográfico sobre FPM - fundo de participação dos municípios. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 16, n.39, p. 44-65, abr./jun. 2019.

AMORIM, Jorge. **A extensão do manto da cláusula pétrea do pacto federativo: um estudo sobre o federalismo fiscal e reforma tributária**. Dereito Actual. n. 15. Porto, 2021

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. (Série IDP). São Paulo: Editora Saraiva, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 13 abr. 2024

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição n° 45/2019**. Altera o

Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: amara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019 . Acesso em: 03 mai. 2024 . Texto Original.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição n° 110/2019**. Altera o

Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699> . Acesso em: 03 mai. 2024 . Texto Original.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 18**, de 1° de dezembro de 1965. Institui a Reforma no Sistema Tributário. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm. Acesso em: 20 abr. 2024

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 132**, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm
Acesso 30 abr. 2024

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer em Relatório Legislativo**, de 18 de setembro de 2019. Relator: Roberto Rocha, Brasília, [s.p.].

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. **Reforma Tributária e Federalismo Fiscal: Uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil**. Caderno de Finanças Públicas. v.21, n.1, Brasília, 2021.

GOMES, Fábio L. **Reforma Tributária: tributação, desenvolvimento e economia digital**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. E-book. ISBN 9786556274409. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274409/>. Acesso em: 13 mai. 2024.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **O Custo dos Direitos: por que a liberdade depende de impostos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes Ltda, 1° edição, 2019.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária**, 2023. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/05/impactos-redistributivos-na-federacao-da-reforma-tributaria/> . Acesso em 10 mai. 2024

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MENDES, Gilmar F. Série IDP – **Linha Administração e Políticas Públicas - Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547204686/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

OCDE. **A OCDE e o Brasil: Uma relação mutuamente benéfica**. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues>. Acesso em: 14 mai. 2024.

PETRINI, Silvio. BEPS: o que é?. **Transfer Pricing Digital**, 2022. Disponível em: <https://www.transferpricingdigital.com.br/ocde/beps-significado/>. Acesso em: 14 mai. 2024

Produção de bauxita do oeste do Pará alavanca produção nacional. **G1.globo.com**, Santarém, 06 de dez. de 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/2013/12/producao-de-bauxita-do-oeste-do-para-alavanca-producao-nacional.html>. Acesso em: 28 mai. 2024

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Ministério da Fazenda. **Fazenda detalha projeto de lei que regulamenta o novo sistema de tributação do consumo**. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/ministerio-da-fazenda-detalha-projeto-de-lei-que-regulamenta-o-novo-sistema-de-tributacao-do-consum>. Acesso em 18 mai. 2024

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**. Rio de Janeiro, vol. 15, nº3, p. 5-17, jul/set, 1995, p.12/14.