

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO**

MARIA RAPHAELA DADONA MATTHIESEN

**A TRAJETÓRIA LEGISLATIVA PARA A ADOÇÃO DO “IVA DUAL” NA EC 132/23
Uma análise sob a perspectiva da atuação dos atores estatais no trâmite da PEC 45/2019**

**SÃO PAULO
2025**

MARIA RAPHAELA DADONA MATTHIESEN

A TRAJETÓRIA LEGISLATIVA PARA A ADOÇÃO DO “IVA DUAL” NA EC 132/23

Uma análise sob a perspectiva da atuação dos atores estatais no trâmite da PEC 45/2019

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento

Área de concentração: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social

Orientador: Prof. Dr. José Garcez Ghirardi

SÃO PAULO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Matthiesen, Maria Raphaela Dadona.

A trajetória legislativa para a adoção do “IVA Dual” na EC 132/23 : uma análise sob a perspectiva da atuação dos atores estatais no trâmite da PEC 45/2019 / Maria Raphaela Dadona Matthiesen. - 2025.

139 f.

Orientador: José Garcez Ghirardi.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Reforma tributária. 2. Política tributária - Brasil. 3. Brasil - Constituição - Emendas. 4. Imposto sobre o valor agregado. 5. Relações tributárias intergovernamentais. I. Ghirardi, José Garcez. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 34::336.2(81)

MARIA RAPHAELA DADONA MATTHIESEN

A TRAJETÓRIA LEGISLATIVA PARA A ADOÇÃO DO “IVA DUAL” NA EC 132/23
Uma análise sob a perspectiva da atuação dos atores estatais no trâmite da PEC 45/2019

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento

Área de concentração: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social

Orientador: Prof. Dr. José Garcez Ghirardi

Data de aprovação: 18/03/2025

Prof. Dr. José Garcez Ghirardi (Orientador) FGV
Direito SP

Profa. Dra. Vanessa Rahal Canado Insper

Profa. Dra. Raquel de Mattos Pimenta FGV
Direito SP

AGRADECIMENTOS

A elaboração dessa dissertação só foi possível graças às pessoas que me acompanharam nos últimos dois anos. Agradeço ao meu marido, por me incentivar nos momentos de dúvida, pela compreensão e pelo amor que me levaram adiante nesses anos de mestrado. À minha mãe e minha irmã, duas Marias que carregam essa *estranha mania de ter fé na vida*¹ e acreditaram nesse sonho antes mesmo de mim. Vocês são minha inspiração.

Agradeço também ao meu pai e à minha avó, fortalezas que me ensinaram, pelo exemplo, a sempre seguir em frente.

Ao meu irmão, minha grande e infinita saudade, que continua me ensinando com as lembranças felizes do que vivemos. Sou grata pelos anos em que estivemos juntos e por nos trazer a Helena, a quem também agradeço por, mesmo sem saber, iluminar e alegrar meus dias durante todo esse processo.

Agradeço à Mabela, que ainda está chegando, mas já tornou a vida muito mais feliz.

Agradeço Viviane Strachicini e Jaqueline Braz, pela amizade que permite seguirmos juntas pela vida e por dedicarem seu tempo a debater este trabalho comigo.

Agradeço ao meu orientador, Professor José Garcez Ghirardi, figura que traduz a docência e em sua imensa generosidade e sabedoria tornaram os anos de mestrado um desafio mais leve e possível. Serei sempre grata pelo aprendizado e pela confiança que me ajudou a construir nesse percurso.

Agradeço às Professoras Vanessa Canado e Raquel Pimenta, pela contínua contribuição para minha formação acadêmica e por aceitarem compor as bancas de qualificação e defesa de dessa dissertação, com sugestões e críticas que tanto acrescentaram para o desenvolvimento desse trabalho.

Agradeço a Breno Vasconcelos e Thais Shingai, pelo incentivo e diálogo constantes durante minha formação. Agradeço também a todos os colegas de trabalho que tornaram possível cursar esse programa de mestrado. Faço esse agradecimento especialmente em nome de Carla Novo, João Safieh e Nina Pencak, que sempre me apoiaram durante o caminho e com quem tenho a felicidade de dividir a profissão.

Agradeço aos colegas do programa de pós-graduação em Direito da FGV Direito SP, com quem dividi tantos momentos de aprendizado e companheirismo nesses dois intensos anos. Por fim, agradeço à FGV Direito SP e a todos os professores do programa de pós-graduação em Direito, fontes de conhecimento e admiração.

¹ Como canta Milton Nascimento na canção “Maria Maria”.

RESUMO

Em dezembro de 2023, o sistema tributário brasileiro passou por uma reforma histórica: por meio da Emenda Constitucional nº 132/23, a tributação sobre o consumo no País foi integralmente alterada, com a substituição de tributos de competência da União (a contribuição ao PIS e a Cofins), dos Estados (o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), do Distrito Federal e dos Municípios (o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) por duas novas exações: a Contribuição sobre Bens e Serviços (“CBS”), cuja competência foi atribuída à União, e o Imposto sobre Bens e Serviços (“IBS”), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

No modelo originalmente sugerido pela Proposta de Emenda à Constituição nº 45 de 2019, contudo, os referidos tributos seriam substituídos por um único imposto sobre o valor agregado (“IVA Único”), com competência compartilhada entre todos os níveis de governo. Essa reunião total das competências para a tributação sobre o consumo causou tensões entre os federativos, que disputam o poder decorrente das diferentes dimensões ligadas ao exercício da tributação. Essas tensões ensejaram pressões políticas durante o trâmite legislativo da PEC nº 45 de 2019, que resultaram, ao final, na divisão do “IVA Único” em CBS e IBS (“IVA Dual”).

Partindo desse cenário, e dos aportes do neo-institucionalismo histórico sobre a influência dos atores estatais na tomada de decisões políticas, inclusive em matéria tributária, o presente trabalho buscou identificar indícios de interesses autônomos dos atores estatais vinculados aos Poderes Executivos dos três níveis de governo na mudança para o “IVA Dual”. A pesquisa foi desenvolvida com base na análise dos documentos que registram as manifestações de tais atores nas audiências públicas realizadas durante a tramitação da PEC nº 45 de 2019 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, bem como das emendas apresentadas por deputados e senadores ao texto da PEC e dos relatórios e substitutivos formalizados nas duas Casas Legislativas, a fim de identificar a influência dos atores do Poder Executivo e a aderência de suas propostas e argumentos junto aos atores do Poder Legislativo.

Com esse estudo, pretende-se contribuir para as pesquisas que tratam da influência de atores estatais na construção dos sistemas tributários de diferentes países, por meio da busca dos indícios de interesses autônomos desses atores e dos instrumentos de influência por eles utilizados.

Palavras-chave: Reforma da tributação sobre o consumo. Atores estatais. Neo-institucionalismo histórico. Interesses autônomos. Pluralismo estatal. Federalismo fiscal.

ABSTRACT

In December 2023, the Brazilian tax system underwent a historic reform: through Constitutional Amendment No. 132/23, consumption taxation in the country was completely changed, with the replacement of taxes under the jurisdiction of the Union (PIS contribution, and Cofins), the States (Tax on Circulation of Goods and Services), the Federal District, and Municipalities (Tax on Services of Any Nature) by two new taxes: the Contribution on Goods and Services (“CBS”), which is under the jurisdiction of the Union, and the Tax on Goods and Services (“IBS”), with shared jurisdiction between the States, Federal District, and Municipalities.

In the model originally proposed by the Constitutional Amendment Proposal No. 45 of 2019, however, the aforementioned taxes would be replaced by a single value-added tax (“Single VAT”), with shared jurisdiction among all levels of government. This total consolidation of competences for consumption taxation created tensions among the federative entities, which compete for the power derived from the different aspects of tax authority. These tensions led to political pressures during the legislative process of PEC No. 45 of 2019, which eventually resulted in the division of the “Single VAT” into CBS and IBS (“Dual VAT”).

Based on this scenario and the contributions of historical neo-institutionalism on the influence of state actors in political decision-making, including in tax matters, this study sought to identify signs of the autonomous interests of state actors linked to the Executive Branch at all three levels of government in the shift to the “Dual VAT.” The research was developed based on the analysis of documents recording the statements of such actors during public hearings held during the processing of PEC No. 45 of 2019 in the Chamber of Deputies and the Federal Senate, as well as the amendments presented by deputies and senators to the PEC text and the reports and substitutes formalized in both Legislative Houses, aiming to identify the influence of Executive Branch actors and the alignment of their proposals and arguments with those of Legislative Branch actors.

This study aims to contribute to research addressing the influence of state actors in the construction of tax systems in different countries, by seeking evidence of the autonomous interests of these actors and the tools of influence they employ.

Keywords: Tax reform on consumption. State actors. Historical neo-institutionalism. Autonomous interests. State pluralism. Fiscal federalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Partilha das receitas tributárias na CF/88	23
Quadro 1 - Emendas à Constituição com alteração de competências tributárias	28
Quadro 2 - Dispositivos da PEC 45/2019 relacionados à competência tributária do IBS.....	34
Quadro 3 - Detalhamento dos atores estatais considerados na pesquisa	50
Quadro 4 - Framework da análise de documentos	53
Quadro 5 - Sistematização dos fundamentos do Parecer da CCJ.....	56
Gráfico 1 - Participação de atores estatais por nível de governo. Comissão Especial.....	58
Quadro 6 - Relação de propostas e argumentos por atores.....	61
Quadro 7 - Emendas apresentadas à PEC 45/2019 durante tramitação na Comissão Especial	64
Gráfico 2 - Participação de atores estatais por nível de governo. Comissão Mista.....	70
Quadro 8 - Propostas e argumentos dos atores estatais nas reuniões da Comissão Mista	72
Gráfico 3 - Participação de atores estatais por nível de governo. Grupo de Trabalho	75
Quadro 9 - Propostas e argumentos dos atores estatais nas reuniões no GT	76
Quadro 10 - Emendas apresentadas à PEC 45/2019 durante tramitação na Comissão Especial	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRASF	Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
ANAFISCO	Federação Nacional dos Auditores e dos Fiscais de Tributos Municipais
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COMSEFAZ	Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal
CONFAZ	Conselho Monetário de Política Fazendária do Ministério da Fazenda
EC	Emenda Constitucional
FENAFISCO	Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital
FNP	Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PLP	Projeto de Lei Complementar
RFB	Receita Federal do Brasil
SINAFRESP	Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de São Paulo
SINDIFISCO	Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 Metodologia e Pergunta de pesquisa	12
1.1 Documentos Objeto de Análise	13
1.2 Coleta e sistematização dos dados e informações	15
1.3 Perguntas de pesquisa.....	16
2 Contexto da pesquisa e delimitação do objeto	18
2.1 Cenário da reforma da tributação sobre o consumo	18
2.2 O conflito federativo inerente à reforma da tributação sobre o consumo	20
2.3 Alteração estrutural na divisão de competências tributárias promovida pela EC 132/23 27	
2.4 A proposta de reforma da tributação do consumo formulada na PEC 45/19	30
2.4.1 Origem da proposta de reforma da tributação sobre o consumo formulada na PEC 45/19	30
2.4.2 Modelo de reforma da tributação sobre o consumo originalmente proposto pela PEC 45/19	32
2.5 Institucionalismo histórico como lente de análise das alterações promovidas no modelo de “iva único” proposto pelo texto original da PEC 45/2019.....	43
2.5.1 O papel dos atores estatais.....	46
2.5.2 Identificação dos atores estatais	49
2.5.3 Lentes de análise do presente trabalho	53
2.5.4 Índícios da influência dos atores estatais na formulação do “IVA Dual” durante o trâmite legislativo da PEC 45/2019	54
2.5.4.1 Tramitação da PEC 45/2019 na Câmara dos Deputados	54
2.5.4.2 Tramitação da PEC 45/2019 na o Senado Federal	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91
ANEXOS	91

INTRODUÇÃO

Em 21 de dezembro de 2023, foi publicada a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (“EC 132/23”), que promoveu uma ampla reforma na tributação sobre o consumo no País². A principal mudança implementada pela emenda à Constituição é representada pela substituição gradual de cinco tributos incidentes sobre operações de consumo por um modelo de Imposto sobre Valor Adicionado (“IVA”) Dual³ e por um Imposto Seletivo (“IS”).

No âmbito de competência da União, serão extintas a contribuição ao PIS e a Cofins⁴, sendo atribuída ao ente a cobrança da Contribuição sobre Bens e Serviços (“CBS”) e do imposto seletivo sobre a *produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente* (artigo 153, VIII, da Constituição Federal).

Com relação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios⁵, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (“ICMS”) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (“ISS”) serão extintos, cabendo aos referidos entes a competência para a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços (“IBS”)⁶.

A EC 132/23 foi originada pela Proposta de Emenda à Constituição nº 45 de 2019, de 3 de abril de 2019 (“PEC 45/19”), que após quatro anos desde a sua proposição ensejou a mais ampla reforma no sistema tributário nacional desde a última Constituinte⁷.

Em seu texto inicial, a PEC 45/19 previa a substituição dos cinco tributos mencionados por apenas um novo imposto, o IBS, cuja competência seria compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que realizariam, de forma conjunta por meio de um comitê gestor, as atividades de fiscalização, arrecadação, distribuição de receitas e regulamentação do IBS.

² Adicionalmente, em 16 de janeiro de 2025 foi publicada a Lei Complementar nº 214, que “Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária”.

³ O modelo de IVA Dual é composto pela cobrança de um tributo federal (a contribuição sobre bens e serviços – CBS) e um tributo subnacional (o imposto sobre bens e serviços), ambos incidentes sobre o valor agregado.

⁴ O IPI, por sua vez, será reformulado e funcionará como instrumento de competitividade da Zona Franca de Manaus.

⁵ O Distrito Federal acumula as competências tributárias dos Estados e dos Municípios.

⁶ A transição para o novo modelo terá início em 2026 e deverá ser encerrada até o final do ano 2032.

⁷ O detalhamento das alterações promovidas pela EC 132/23 está disponível no anexo C. Com relação ao IBS e à CBS, para a finalidade desse trabalho serão analisadas apenas as questões envolvendo a divisão de competências entre os níveis de governo. As questões atinentes ao detalhamento da sistemática de cobrança das exações, bem como eventuais regimes favorecidos e exceções, não serão objeto do estudo, pois extrapolam o escopo da pesquisa.

A reunião dos tributos federais, estaduais e municipais em uma única exação foi proposta com o intuito de simplificar o sistema tributário nacional, reduzindo a complexidade do modelo anterior ao centralizar a tributação sobre o consumo em um imposto de caráter nacional e com legislação uniforme.

Em linha com o pacto federativo e a necessidade de garantir a autonomia dos entes, a PEC conferia aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o poder de alterar, por meio de lei ordinária, a alíquota do IBS em seus territórios – desde que mantida a sua uniformidade para todas as operações com bens e serviços.

Contudo, durante a tramitação da PEC 45/19 na Câmara dos Deputados o modelo originalmente proposto foi alterado pelos deputados federais, que dividiram o IBS em duas exações: a Contribuição sobre Bens e Serviços (“CBS”), de competência da União, e o Imposto sobre Bens e Serviços, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No Parecer proferido em Plenário como resultado dos trabalhos da Comissão Especial destinada a proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 45/19⁸, a Comissão esclarece haver consenso no sentido de que o modelo inicialmente formulado, com um único tributo nacional, seria mais adequado para o alcance da simplificação pretendida com a reforma, mas acata as demandas recebidas durante o processo legislativo para a adoção de um modelo dual de tributação do valor agregado. Nos termos do parecer:

“É consensual que um tributo único nacional seria o melhor para atender ao objetivo de simplificação tão almejado pela Reforma Tributária, com a troca de dezenas de legislações do ICMS, milhares do ISS e inúmeros regimes da Contribuição para o PIS, da Cofins e do IPI, por uma única legislação de IBS. Além disso, um só tributo demandaria uma única estrutura de gestão e arrecadação, alternativa mais lógica, econômica e eficiente.

Recebemos, contudo, muitas demandas pela adoção da versão dual, separando a gestão da União sobre um tributo federal daquela dos estados, DF e municípios sobre um tributo estadual/municipal, tendo sido essa a diretriz do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária, o que, no nosso entendimento, não compromete a eficiência do modelo. Nesse contexto, adotamos o modelo com dois tributos sobre o consumo: um de competência da União e outro compartilhado entre estados e municípios.”

Os documentos que registram o processo legislativo de tramitação da PEC 45/19 confirmam que a proposta inicial de reunião dos cinco tributos em um único IBS visava combater a complexidade do sistema brasileiro de tributação do consumo, tornando-o mais simples.

⁸ Parecer de plenário pela comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição nº 45-a, de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2297250&filename=PPP+1+CEURG+%3D%3E+PEC+45/2019. Acesso em: 09 jan 2025.

Nesse cenário, a partir da lente conferida pelo institucionalismo histórico que retoma o papel de atores estatais na tomada de decisões políticas, e considerando a relevância dessa alteração para a implementação e funcionamento do novo modelo, o presente trabalho buscará traçar o percurso dessa alteração promovida na tramitação legislativa da PEC 45/2019 a partir da identificação de (i) quais atores estatais participaram das discussões sobre o tema e (ii) quais foram os argumentos por eles mobilizados para a segregação da incidência tributária sobre bens e serviços em CBS e IBS.

Com o intuito de conferir mais fluidez à leitura, nos próximos capítulos esses dois modelos de tributação sobre o consumo serão referidos como “IVA Único” e “IVA Dual”.

1 METODOLOGIA E PERGUNTA DE PESQUISA

A PEC 45/2019 foi escolhida como caso para análise (i) pela relevância e amplitude das alterações propostas em seu texto, que promoveram uma mudança estrutural no sistema tributário brasileiro com a aprovação da EC 132/23, e (ii) por apresentar indícios de atuação de atores estatais nos processos decisórios que culminaram na divisão da tributação sobre o consumo em exações com competências segregadas entre a União (CBS) e os Estados, Distrito Federal e Municípios (IBS), permitindo a análise aprofundada desse fenômeno.

A amplitude de dados e informações também justifica a seleção do caso escolhido para estudo.

Durante a tramitação da PEC 45/19 na Câmara dos Deputados, a PEC foi debatida na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (“CCJ”) na Casa, na qual foram realizadas 4 audiências públicas com a participação de convidados vinculados a cargos eletivos no Poder Executivo ou à burocracia estatal.

Apresentado o parecer de admissibilidade na CCJ, a proposta passou a tramitar na Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, em que foram formulados e aprovados 42 pedidos⁹ para a realização de audiências públicas ou seminários com a participação de atores estatais.

Adicionalmente, em março de 2023 foi criado, na mesma Casa Legislativa, o grupo de Trabalho sobre o Sistema Tributário Nacional (PEC 45/19), que realizou mais 14 audiências públicas com 87 convidados, dos quais 20 ocupavam cargos ou representavam ocupantes de cargos nos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Ademais, foram propostas 219 emendas ao texto da PEC 45/19 pelos deputados federais, além de Pareceres e de um Substitutivo durante sua tramitação na Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, a PEC 45/2019 foi inicialmente analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que realizou 9 audiências públicas. Na sequência, o texto foi encaminhado ao grupo de trabalho criado pela Comissão de Assuntos Econômicos para o debate sobre o texto da proposta de Emenda, que realizou outras 7 audiências públicas¹⁰. O texto recebeu 837 emendas e foi objeto de 2 Pareceres na Casa Legislativa.

⁹ Além de outros pedidos de audiência públicas e seminários em que não há menção à participação de tais atores e, portanto, não foram objeto de análise nesse trabalho.

¹⁰ Audiências Públicas CAE Senado, disponíveis em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/38/audiencias?p=3>

Na fase exploratória da pesquisa foi possível verificar que as mudanças que culminaram na adoção do “IVA Dual” foram debatidas e implementadas durante a tramitação da PEC 45/2019 na Câmara dos Deputados, em especial no Grupo de Trabalho criado em 2023, cujos documentos serão a principal fonte de análise deste trabalho.

No Senado Federal, por sua vez, o tema não sofreu alterações significativas, mas foi endereçado em algumas manifestações em audiências públicas e emendas.

Como detalha o Plano de Trabalho¹¹ apresentado pelo Relator Senador Eduardo Braga, duas das audiências públicas realizadas na CAE trataram de temas conexos aos interesses dos entes federativos, tendo sido promovidas para debater o receio da perda de arrecadação dos Estados e Municípios, *principalmente devido à transição entre a repartição atual de recursos e a proposta de adesão plena ao princípio do destino.*

1.1 DOCUMENTOS OBJETO DE ANÁLISE

A investigação proposta neste trabalho será feita a partir dos documentos disponíveis nas bases públicas da Câmara dos Deputados sobre (i) as audiências públicas realizadas na tramitação da PEC 45/2019, (ii) as emendas apresentadas por deputados ao texto da proposta, e (iii) os pareceres e substitutivos formalizados nas Comissões e no Plenário da Casa Legislativa.

A escolha desses documentos é alinhada, em uma primeira dimensão, à possibilidade de replicação da pesquisa, na medida em que registram informações públicas e disponibilizadas de forma proativa pelo Poder Legislativo.

As audiências públicas foram escolhidas como marcador para a aferição da participação dos atores sociais no processo legislativo por representarem a forma de participação social institucionalizada mais frequentemente utilizada na experiência dos países democráticos (PINHEIRO, 2023, p. 1), representando o primeiro (pois mais evidente) nível de interação entre sociedade, entes federativos e membros do Congresso Nacional.

No Brasil, a garantia de participação social na atividade legislativa foi refletida pelo artigo 14, inciso III¹² e 61, que atribuem aos cidadãos a iniciativa de leis, e 58, §2º, incisos II e

¹¹ Plano de trabalho PEC 45 de 2019. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9432922&ts=1729525976471&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 10 jan 2025.

¹² Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
III - iniciativa popular.

IV¹³, nos termos dos quais caberá às comissões das Casas Legislativas do Congresso Nacional, permanentes e temporárias, (i) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (inciso II) e (ii) receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

Adicionalmente, pela forma como disciplinadas, as audiências públicas têm potencial de atuar como instrumento de distribuição de poder entre os atores de diversos grupos de interesse que pretendem atuar no processo de formulação de política pública e influenciar a tomada de decisões.

No âmbito federal, as audiências públicas são regulamentadas pelos artigos 255 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e 93 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal, que apenas atrelam sua realização à apresentação de proposta de qualquer membro de Comissão parlamentar, ou de pedido de entidade interessada, cabendo à Comissão selecionar *as autoridades, as pessoas interessadas e os especialistas ligados às entidades participantes* (art. 255 do RICD), ou dispensar a sua realização (art. 93, §2º, do RISF).

Desse modo, as previsões do Regimento Interno demonstram haver discricionariedade dos parlamentares para escolherem quem, quando e se convocarão audiências públicas, sendo esse instrumento de participação pública no processo legislativo também um mecanismo de distribuição de poder.

Ao analisar os instrumentos de diálogo institucionalizados, Roberto Gargarella chama a atenção para esse aspecto das audiências, destacando que “Na ausência de regras claras e equitativas para regular as audiências, seu valor acaba dependendo dos poderes discricionários daqueles que as organizam. Como resultado, a justiça e o valor das audiências públicas passam a depender, de forma decisiva, da boa vontade (ou seja, discricção) dos funcionários públicos (sejam políticos ou judiciais)” (GARGARELLA, 2022, p. 267, tradução nossa).

Vale frisar que as audiências públicas representam uma fonte importante de influência no processo decisório realizado no âmbito do Poder Legislativo. Em pesquisa feita mediante entrevistas com participantes de audiências públicas no Congresso Nacional os entrevistados apontaram a relevância dessas arenas para além de seu potencial de fornecer informações aos

¹³ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

deputados e senadores, sendo espaços que viabilizam a divulgação pública de posicionamentos dos atores e a interlocução dos participantes com os governantes (RESENDE, 2018, p. 81-82).

As emendas, pareceres e substitutivos, por sua vez, permitirão aferir um segundo nível de interações. Isso porque tais documentos contêm as justificativas formalizadas por deputados e senadores para a proposição em debate, ou seja, registram as finalidades almejadas com a medida proposta – e, conseqüentemente, os grupos de interesse por ela alcançados.

Assim, tais documentos registram importantes indícios da interação entre diferentes os grupos de atores e o Poder Legislativo, seja de forma direta, pela menção expressa de estudos ou dados apresentados por determinado setor, por exemplo, seja de forma indireta, pela conexão entre o um grupo de interesse e a proposta legislativa.

1.2 COLETA E SISTEMATIZAÇÃO DOS DADOS E INFORMAÇÕES

Com base nesse recorte de documentos, a análise será realizada nas seguintes etapas:

- **1ª etapa.** Coleta e sistematização dos atores estatais convidados para audiências públicas realizadas no trâmite da PEC 45/2019 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. As informações sobre as referidas audiências públicas serão coletadas a partir dos dados disponíveis na página de tramitação da PEC 45/19 no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados¹⁴ e no Senado Federal e sua categorização será feita com base no cargo descrito nos requerimentos ou atas das audiências;
- **2ª etapa.** Coleta e sistematização dos argumentos apresentados pelos atores estatais participantes das audiências públicas, de acordo com as notas taquigráficas ou arquivos com as apresentações dos convidados, disponibilizadas pela Câmara dos Deputados¹⁵ e pelo Senado Federal¹⁶. Na fase de levantamento de informações constatou-se, contudo, o registro em Notas Taquigráficas de apenas uma parte das audiências públicas aprovadas durante a tramitação da PEC 45/2019 na Comissão Especial instaurada na Câmara dos Deputados. Desse modo, nessa etapa a pesquisa será limitada às informações oficiais disponíveis para consulta nos sites da Câmara dos Deputados;

¹⁴Informações disponíveis em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833&fichaAmigavel=nao;>

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2219946>

¹⁵ As notas taquigráficas são disponibilizadas pelas Casas Legislativas em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/reforma-tributaria/reforma-tributaria>, <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>.

¹⁶ Conforme informações disponíveis em:

<https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/38/audiencias?dataInicial=&dataFinal=&p=4>.

- **3ª etapa.** Levantamento e sistematização das emendas, dos pareceres e dos substitutivos apresentados à PEC 45/19 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Considerando o grande volume de emendas apresentadas no Senado Federal, para viabilizar sua análise foram selecionadas apenas as emendas que possuíam relação direta com o objeto de estudo. A seleção foi feita a partir da síntese temática disponibilizada nos votos e pareceres apresentados à CCJ¹⁷ e ao Plenário do Senado¹⁸, que apresentam a descrição resumida das emendas submetidas aos senadores.

Em todas as etapas, a coleta e sistematização de dados observará como recorte as manifestações feitas pelos atores estatais descritos no item 2.5.2 e as propostas relacionadas à segregação da tributação sobre o consumo em tributos com competências segregadas entre a União e os demais entes federativos, bem como às atribuições vinculadas ao exercício da competência tributária (regulamentação, fiscalização, arrecadação, julgamento administrativo e representação judicial).

1.3 PERGUNTAS DE PESQUISA

Com base nos dados descritos no item II.2, esse trabalho buscará responder às seguintes questões:

- (i) É possível identificar a atuação de atores estatais no trâmite legislativo da PEC 45/2019, voltada a influenciar o processo de decisão política que levou à adoção do modelo de “IVA Dual”?
- (ii) Quais atores estatais atuaram?
- (iii) Quais foram os argumentos mobilizados por esses atores estatais para tentar influenciar a segregação da incidência tributária sobre bens e serviços entre CBS e IBS?

A leitura das perguntas de pesquisa deve observar uma ressalva importante: não se buscará estabelecer uma relação de causalidade entre a atuação dos atores estatais e o resultado da reforma da tributação sobre o consumo, especificamente quanto à adoção do “IVA Dual”.

¹⁷ Complemento de voto. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9495873&ts=1729526003142&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 10 mai 2025.

¹⁸ Parecer nº , de 2023. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9501280&ts=1729526009279&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em 10 jan 2025.

O que se pretende, com a resposta às referidas perguntas, é compreender se os atores estatais também agem no processo político de decisão visando à implementação de interesses autônomos relacionados à sua agenda tributária, colocando o Direito a serviço da manutenção ou ampliação dos poderes decorrentes da distribuição de competência para a instituição de tributos entre os níveis de governo.

2 CONTEXTO DA PESQUISA E DELIMITAÇÃO DO OBJETO

2.1 CENÁRIO DA REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

As tentativas de reformar o modelo de tributação sobre o consumo não são novas. Em Mensagem enviada ao Congresso Nacional em 1996, o então Presidente, Fernando Henrique Cardoso, já incluía em sua agenda de governo a reformulação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (“ICMS”) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (“IPI”).

Os impactos negativos da tributação do consumo no País, no modelo concebido antes da EC 132/24, também são conhecidos. Como apontam LAZZARI, ARRETCHE e MAHLMEISTER¹⁹, entre as causas da desigualdade da renda no País, destaca-se o uso excessivo de tributos indiretos como fonte de arrecadação, que, corresponderam a cerca de 30% de sua receita tributária na última década. (LAZZARI *et al.*, 2021, p. 5).

Além disso, os tributos objetos da referida emenda representavam grande parte do elevado contencioso tributário nacional, que em 2019 alcançava 75% do PIB²⁰.

Como relatado no estudo “Impactos da Reforma dos Tributos sobre o Consumo no Contencioso Tributário de Companhias Brasileiras”²¹, publicado em julho de 2023 pelo Núcleo de Pesquisas em Tributação do Insper, o processos envolvendo *ISS, ICMS, IPI e PIS/COFINS totalizaram R\$120.692.530.900,00 (cento e vinte bilhões seiscentos e noventa e dois milhões quinhentos e trinta mil e novecentos reais) em 31/12/2021, sendo a maior parte correspondente a PIS/COFINS (41% do valor total) e ao ICMS (40% do valor total)*²².

Ainda assim, apenas no final de 2023 a reforma da tributação do consumo – cujo objetivo é a simplificação do sistema e consequente redução desse contencioso - foi promulgada. Como destacam ZIMMERMANN e AVILA, historicamente as reformas tributárias aprovadas no Brasil se tornaram viáveis em casos extremos de rupturas políticas, especialmente em razão das dificuldades para a composição de interesses em um cenário de permanente conflito distributivo. Nas palavras dos autores:

¹⁹ Na Nota Técnica “O que o Congresso brasileiro prefere em matéria tributária?”, de junho de 2022, LAZZARI, ARRETCHE e MAHLMEISTER pesquisaram as preferências do Congresso Nacional em matéria tributária a partir das proposições apresentadas à Câmara dos Deputados entre 1º. de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 2020.

²⁰ Conforme informações disponíveis em https://www.insper.edu.br/content/dam/insper-portal/legacy-media/2021/01/contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf, acessado em 20/08/2024.

²¹ Disponível em: https://www.insper.edu.br/pt/404?referrer=/content/insper-portal/pt/wp-content/uploads/2023/07/contencioso_dfps_x_reforma_vf.pdf.html#newsSection. Acesso em: 20 ago 2024.

²² Os valores foram obtidos a partir da análise de informações divulgadas nas demonstrações financeiras das empresas registradas na Comissão de Valores Mobiliários.

“Os diferentes segmentos sociais defendem seus interesses e resistem para contribuir com o mínimo do seu excedente ao Estado, mesmo que sejam demandantes de um conjunto de serviços públicos. De acordo com esse cenário descrito, os atores políticos, representantes dos interesses econômicos e sociais, dificilmente têm avançado nas negociações para estabelecer níveis de distribuição do ônus do pagamento de impostos entre os detentores da renda.” (ZIMMERMANN *et al*, 2023, p. 13)

No campo da tributação, o conflito distributivo é refletido nas disputas envolvendo a alocação da carga tributária: por meio da tributação, a riqueza dos cidadãos é transferida para o Estado e transformada em recurso orçamentário para realização de políticas públicas. Na definição de quem será tributado – e em que medida, surgem os conflitos distributivos²³.

Nesse ponto, vale lembrar que, com a Constituição de 1988, o Brasil assumiu o compromisso de *implantar o instituto moderno da seguridade, com a integração de ações relativas à saúde, à previdência e à assistência social, assim como a universalidade dos benefícios para os que contribuam ou não*²⁴.

De forma alinhada a esse modelo de Estado, pautado pela promoção do Bem-Estar Social, a CF/88 fixou a obrigação estatal de promover *a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados*, todos direitos garantidos aos cidadãos do País (artigo 6º).

No modelo delineado pela CF/88, o alcance desses direitos depende do financiamento estatal por meio de receitas públicas²⁵ implementadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, por meio da destinação das receitas oriundas da arrecadação de tributos para esses fins.

Os direitos relacionados ao sistema de seguridade social são financiados por recursos provenientes dos orçamentos dos entes públicos e das contribuições sociais (art. 195 da

²³ Sobre o tema, são esclarecedoras as ponderações de Marcos Fernandes G. da Silva e Cláudio Gonçalves Couto no artigo “A economia e a política do conflito distributivo”. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/cepesp/economia-e-politica-do-conflito-distributivo-20122017>. Acesso em: 19 ago 2024.

²⁴ Anais dos Constituintes. Trecho do discurso proferido pelo Presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N025.pdf?_gl=1*9rb1ox*_ga*MTQ3NjU1NTIxLjE2O TEwMDg4MzM.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMTIwODQ2My44NC4xLjE3MDEyMDg2ODcuMC4wLjA.. Acesso em: 25 nov 2023.

²⁵ Receitas públicas correntes “são os ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais, para aplicação em despesas correspondentes, também em atividades operacionais, correntes ou de capital, visando o atingimento dos objetivos constantes dos programas e ações de governo. São denominados receitas correntes porque são derivadas do poder de tributar ou da venda de produtos e serviços, que contribuem para a finalidade fundamental do órgão ou entidade pública.” Manual de Procedimentos de Receitas Públicas. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/documentacao/manualreceita.pdf>. Acesso em: 25 nov 2023.

Constituição²⁶), enquanto as ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, e despesas gerais, são custeados pelas receitas de impostos (art. 167, IV, da Constituição²⁷).

A importância das receitas tributárias para a atuação estatal é evidente. A título de exemplo, até o 3º trimestre de 2023 a arrecadação tributária representou 86% das receitas correntes auferidas no período pela União, das quais 49% (R\$1.070.744.966.531,53) decorreram da cobrança de contribuições e 37% (R\$809.373.927.832,98) de impostos, taxas e contribuições de melhoria²⁸.

Esse conflito distributivo, intrínseco a qualquer sistema tributário, envolve, ainda, outra perspectiva: a das disputas entre os entes tributantes.

Como mencionado, no contexto da EC 132/23, a substituição de tributos prevista pela referida emenda impactou, a um só tempo, a competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ensejando debates sob a ótica do federalismo fiscal e da distribuição de receitas.

2.2 O CONFLITO FEDERATIVO INERENTE À REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

O federalismo, sistema de compartilhamento de poderes políticos e constitucionais vigente no Brasil desde a Proclamação da República, representa a descentralização do Estado em diferentes níveis de governo, entre os quais serão distribuídas as funções e competências estatais.

Um dos elementos necessários para o funcionamento desse sistema é a divisão de despesas e receitas entre as instâncias de governo, que deve garantir a autonomia e autoridade de cada ente federativo na gestão de suas políticas públicas (AMARAL FILHO, 2014, p. 310) e na consecução de suas funções estatais e atividades operacionais.

Essa face do federalismo, chamada de federalismo fiscal, é marcada, portanto, pela função alocativa da descentralização estatal, que busca distribuir as tarefas entre os níveis de

²⁶ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

²⁷ Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

²⁸ Conforme informações disponíveis em: <https://portaldatransparencia.gov.br/receitas>.

governo: *quem (que níveis de governo) deve arrecadar cada um dos tributos do país e quem deve ofertar cada um dos serviços públicos (saúde, saneamento, educação, limpeza, iluminação, segurança pública, estabilidade macroeconômica, assistência aos pobres etc.).* (MENDES, 2002, p. 421).

A repartição de recursos é feita a partir de dois mecanismos: a atribuição de competências tributárias e a partilha de receitas entre os níveis de governo.

As competências tributárias são definidas pela Constituição Federal, que atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o poder de instituir, por meio da lei, tributos sobre as bases que discrimina (renda, consumo, patrimônio e folha de salários).

Trata-se, portanto, de um poder conferido pela Constituição, que reserva a cada ente federativo um espaço para o exercício de sua *competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios* (artigo 6º, caput, do CTN²⁹) e no Código Tributário Nacional.

A competência tributária é indelegável e imutável, de modo que sua alteração apenas pode ocorrer mediante mudança na própria Constituição Federal. Além disso, a ausência de seu exercício pelo ente à qual foi atribuída (a exemplo do que ocorre com o imposto sobre grandes fortunas, cuja competência foi atribuída à União pelo artigo 153, inciso VII, da CF³⁰), não abre espaço para a criação do tributo por outro ente (artigos 7º, caput, e 8º do CTN³¹).

Como desdobramento da competência tributária, às esferas de governo também é atribuído poder para o exercício das atividades, fiscalização, cobrança e arrecadação das exações, além da possibilidade de revisão administrativa dos atos de lançamento por meio de contencioso administrativo relacionado aos créditos tributários em cobrança.

Essas funções fazem parte da chamada capacidade tributária dos entes federativos, essa sim passível de delegação. Nos termos do artigo 7º, caput, do Código Tributário Nacional, os

²⁹ Art. 6º A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos.

³⁰ Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

³¹ Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição.

Art. 8º O não-exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído.

níveis de governo podem transferir, uns aos outros, a *atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária*³².

A possibilidade de delegação da capacidade tributária não altera sua qualificação como fonte de poder, na medida em que o exercício de tais atribuições permite aos entes controlarem o acesso às informações dos contribuintes e a arrecadação das receitas tributárias, sendo, por vezes, utilizado como mecanismo para aumentar tais recursos em momentos de crise financeira.

Vale lembrar, ainda, que o poder de fiscalizar e lançar tributos é acompanhado do poder para a imposição de penalidades ao contribuinte relativamente ao qual seja lavrado o ato administrativo de lançamento, com a aplicação de multas que, por vezes, podem superar 100% do valor devido a título da exação.

Ademais, como disposto pelo §2º, do artigo 7º³³, a delegação da capacidade tributária *pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido*, o que reforça sua dimensão como instrumento de poder pelo ente federativo, que poderá ser transferido temporariamente a outro ente nos casos em que lhe seja conveniente³⁴.

Outro aspecto relevante da divisão de competências é visto no exercício de poder para regulamentar as exações criadas no âmbito de cada ente federativo, que poderá editar normas complementares explicitando as orientações para a apuração e recolhimento dos tributos e, ainda mais relevante como dimensão de poder, a interpretação a ser conferida às leis que instituem os tributos de sua competência (artigo 100 do CTN³⁵).

³² Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição.

³³ Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do art. 18 da Constituição.

(...)

§ 2º A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido.

³⁴ Essa conveniência pode decorrer, a título de exemplo, da verificação de que o custo para a implementação e manutenção das atividades de fiscalização de determinado tributo pelo ente competente é muito elevado em relação ao seu potencial de arrecadação, sendo mais eficiente transferir tais atribuições a outro nível de governo que possa exercê-las de forma menos custosa.

³⁵ Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos:

I - os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas;

II - as decisões dos órgãos singulares ou coletivos de jurisdição administrativa, a que a lei atribua eficácia normativa;

III - as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas;

IV - os convênios que entre si celebrem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Parágrafo único. A observância das normas referidas neste artigo exclui a imposição de penalidades, a cobrança de juros de mora e a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo.

Por fim, há também um poder decorrente da atribuição para a representação judicial dos entes em matéria tributária, atribuído à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (para os tributos de competência da União, conforme artigos 131, §3º, da Constituição Federal e 12 da Lei Complementar nº 73/93), e às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (artigo 132 da Constituição Federal e legislações dos respectivos entes).

Além da divisão de competências, a autonomia dos níveis de governo é assegurada, no modelo de federalismo fiscal estabelecido no Brasil, pela partilha de receitas tributárias. Por esse mecanismo, o produto da arrecadação de um tributo é repartido com outros entes, visando equalizar assimetrias inerentes ao sistema federativo.

A Constituição de 1988 restringiu a partilha de receitas tributárias àquelas decorrentes da arrecadação de impostos, que são distribuídas conforme as seguintes regras:

Figura 1 - Partilha das receitas tributárias na CF/88

Tributo \ Ente	União ↓ Estados e DF	União ↓ Municípios	Estados ↓ Municípios
IR	21,5%	24,5%	-
IR-fonte	100%	100%	-
IPI	21,5%	24,5%	-
IPI-exportação	10%	-	25% (dos 10%)
IOF-ouro	30%	70%	-
ITR	-	50% ou 100% (optante)	-
Novos impostos	20%	-	-
CIDE-Combustíveis	29%	-	25% (dos 29%)
ICMS	-	-	25%
IPVA	-	-	50%

Fonte: NETO, Celso de Barros Correia. Sistema Tributário Nacional - Texto base da Consultoria Legislativa³⁶.

Em que pese sua relevância, é importante ressaltar o fato de que o acesso às receitas oriundas desses mecanismos também cria arenas de disputas entre os entes envolvidos na partilha. Exemplo dessa afirmação pode ser verificado pela evolução histórica da arrecadação federal decorrente da cobrança de contribuições (receitas não partilháveis), em detrimento da arrecadação dos impostos de sua competência (receitas partilháveis).

³⁶ Sistema Tributário Nacional - Texto base da Consultoria Legislativa. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/texto-base-da-consultoria-legislativa>. Acesso em: 10 jan 2025.

De acordo com os dados da Arrecadação das Receitas Federais produzidos pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal³⁷, entre janeiro de 2006 e dezembro de 2017 a arrecadação decorrente das contribuições a cargo da União corresponderam em média a 62% do total de receitas tributárias auferidas pelo ente, contra 38% originadas pela cobrança de impostos.

Desse modo, a partilha de receitas pode ter seus efeitos reduzidos caso a União e os Estados direcionem sua carga tributária preferencialmente à arrecadação de tributos não partilháveis, tornando, exclusivamente sob a perspectiva da autonomia financeira, a distribuição de competências tributárias mais atrativa aos níveis de governo.

A distribuição de competências e a partilha de receitas tributárias representam duas das seis dimensões identificadas pela doutrina para representar a distribuição intergovernamental da autoridade tributária e fiscal, assim sintetizadas por ARRETCHÉ:

- a) definição das áreas de tributação exclusiva (VARSANO, 1996; SOUZA, 1997; WILLIS, GARMAN & HAGGARD, 1999; REZENDE, 2001; LOPREATO, 2002);
- b) autonomia dos níveis de governo para legislar sobre seus próprios tributos (AZEVEDO & MELO, 1997; SERRA & AFONSO, 1999; MELO, 2002).;
- c) autoridade tributária sobre o campo residual (STEPAN, 1999; SCHNEIDER, 2001);
- d) sistema de transferências fiscais (GOMES & MACDOWELL, 1997; PRADO, 2001; REZENDE & CUNHA, 2002);
- e) vinculação de gasto das receitas (MEDEIROS, 1986; PRADO, 2001) e
- f) autonomia para obtenção de empréstimos (VARSANO, 1996). (ARRETCHÉ, 2005, p. 72)

O controle de receitas tributárias, portanto, é elemento central de poder dos entes federativos, na medida em que *governos dotados de autoridade sobre recursos tributários têm mais condições de definir com autonomia sua própria agenda de governo* (ARRETCHÉ, 2005, p. 71).

Nesse cenário, as tentativas de reforma dos diferentes modelos de tributação adotados na história do País frequentemente encontram resistência sob a perspectiva das disputas entre os entes federativos.

No artigo “Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira”, voltado à análise da trajetória do desenho tributário brasileiro, a cientista política Marta Arretche relata que a primeira disputa envolvendo a divisão de competências tributárias entre as instâncias de governo ocorreu já na Constituição de 1891, com uma tentativa de

³⁷Relatórios sobre a arrecadação federal produzidos pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal. Disponíveis em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal>. Acesso em: 10 jan 2025.

descentralização a partir da qual os impostos incidentes sobre as operações de importação e exportação passariam a integrar o campo de atribuições dos Estados:

“Na verdade, “a questão da discriminação das rendas entre a União e os estados será a mais longamente discutida na Assembléia, e foi ela que provocou as clivagens mais profundas” (COSTA, 1994, p. 57). As bancadas da região Nordeste haviam-se articulado em torno de um projeto radical de descentralização tributária, segundo o qual os estados passariam a ter autoridade exclusiva sobre os impostos de exportação e de importação, com base no argumento de que o imposto de exportação não lhes forneceria as receitas necessárias à sua autonomia fiscal. Júlio de Castilhos, representante do Rio Grande do Sul, propunha um arranjo ultrafederalista, que reservava aos estados exclusividade da competência residual em matéria tributária, assim como estabelecia uma quota-parte para os estados das receitas arrecadadas pela União.

Por outro lado, Rui Barbosa liderou uma aliança da União com os estados exportadores (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas) para manter o imposto de importação sob autoridade exclusiva do governo central.” (ARRETCHE, 2005, p. 73)

As disputas federativas seguiram presentes nas constituintes seguintes, tanto sob a perspectiva da distribuição de competências quanto da dos mecanismos de transferência de receitas tributárias. A mudança mais expressiva no modelo de tributação adotado no País, contudo, foi implementada pela Constituição de 1988, que promoveu uma radical descentralização fiscal (ARRETCHE, 2005, p. 79).

Essa ampliação da autonomia financeira também é relatada por VARSANO:

“A ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios resultou de diversas alterações na tributação até então vigente: atribuiu-se competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), sucessor do ICM; eliminou-se a faculdade, atribuída pela Constituição anterior à União, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais; e vedou-se a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos àquelas unidades.” (VARSANO, 1996, p. 13)

As alterações relacionadas ao ICMS apresentam significativa importância. De acordo com os dados disponibilizados no Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais e do Distrito Federal³⁸, elaborado pelo Conselho Monetário de Política Fazendária do Ministério da Fazenda (“CONFAZ”), o ICMS representou uma média de aproximadamente 83% da receita tributária dos referidos entes entre 2020 e 2024.

Com relação aos Municípios, embora o cenário brasileiro ainda seja marcado por elevada participação das transferências estaduais e federais, que superam em muito a receita

³⁸Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjE1ZDQzNTAtNTUxMC00MTc2LWUyMTEtZjdkZjRlZjk4YzUyIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWw5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>. Acesso em: 10 jan 2025.

própria municipal, a redistribuição de competências prevista pela Constituição Federal de 1988 promoveu um aumento positivo na autonomia financeira municipal.

Como constata o economista Marcos Mendes, no período anterior à CF/88 *os municípios arrecadavam o equivalente a 2,9% de todos os tributos do país, e recebiam transferências federais e estaduais equivalentes a 7,8% de toda a receita pública, totalizando 10,7%. Em 1997, em plena vigência das novas regras constitucionais, os municípios arrecadavam 5% da receita nacional e recebiam outros 11,1% em transferências: uma receita total de 16,1%*³⁹.

A distribuição de competências desenhada pela CF/88 conferiu aos Estados e ao Distrito Federal uma larga vantagem na arrecadação dos tributos sobre o consumo, que passaram a concentrar 80% da arrecadação originada pela cobrança dos impostos incidentes sobre essa base, contra 6% dos Municípios e apenas 14% da União (MENDES, 2002, p. 441).

Na mais recente experiência de redistribuição de competências tributárias os debates sob a perspectiva do federalismo fiscal também foram presentes.

A Justificativa da proposta de Emenda à Constituição já aponta a multiplicidade de possíveis discussões relativas a questões federativas, decorrentes da unificação de tributos pretendida em seu texto, tais como: (i) a redução da autonomia dos Estados e Municípios na gestão de seus impostos, (ii) os efeitos da adoção do princípio do destino nas transações interestaduais e intermunicipais, que afetará a distribuição da receita tributária entre Estados e Municípios, e (iii) o uso de incentivos fiscais por alguns Estados como mecanismo de desenvolvimento regional.

Como relatam Sergio Gobetti e Rodrigo Orair, uma das principais fontes de resistência em relação à reforma promovida pela PEC 45/2019 era a *migração para o novo IBS, sob uma gestão conjunta e uma legislação uniforme no território nacional, inevitavelmente reduz os graus de liberdade dos entes federados em comparação com a situação atual, na qual cada um gere seus impostos autonomamente*.

Essa redução no grau de liberdade dos entes federativos foi aduzida, inclusive, como um dos fundamentos no voto apresentado em apartado pelos então Deputados Federais Taliria Perone e Marcelo Freixo no sentido da inadmissibilidade da PEC 45/2019, à época de sua tramitação na CCJ da Casa. Nos termos do voto, contrário ao entendimento da maioria dos

³⁹ MENDES, Marcos. Reforma Constitucional, Descentralização Fiscal e Rent Seeking Behaviour: o caso dos municípios brasileiros. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5498690/mod_folder/content/0/5.P.2%20MENDES.%20Reforma%20Constitucional%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20Fiscal%20e%20Rent%20Seeking%20Behaviour.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 10 jan 2025.

membros da Comissão, o “IVA Único” tolhia a autonomia financeira dos Estados e Municípios, violando o pacto federativo:

“não escapa do olhar mais atento, o intenso cerceamento da capacidade de autogestão aplicado aos Estados e Municípios. A harmonia federativa pressupõe o atendimento à repartição constitucional de competências, sem imposição hierárquica entre os Entes que integram a República.

Ocorre que a possibilidade de determinado membro da Federação atender às obrigações sociais que lhe são impostas pelo Texto Magno depende umbilicalmente do exercício de sua competência tributária. Isto é, de poder gerir sua mais essencial fonte de receita de modo a sustentar-se financeiramente e, de forma ainda mais importante, promover o desenvolvimento setorial e regionalizado que entender conveniente.”

As tensões envolvendo a divisão competências tributárias, com as funções a ela vinculadas, são refletidas na alteração de ponto central da PEC 45/2019, para que a proposta migrasse de uma unificação total dos tributos sobre o consumo para um cenário em que a competência para instituir tributos sobre essa base de incidência passou a ser repartida entre União (CBS) e Estados, Distrito Federal e Municípios (IBS).

É esse aspecto das disputas entre os atores estatais que se toma como enfoque para a investigação pretendida neste trabalho.

2.3 ALTERAÇÃO ESTRUTURAL NA DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS PROMOVIDA PELA EC 132/23

Entre a promulgação da Constituição de 1988 e a edição da EC 132/23, já haviam sido aprovadas 16 emendas ao texto constitucional em matéria tributária. Mas diferentemente da EC 132/23, as emendas até então aprovadas não tiveram por objeto mudanças efetivamente estruturantes na distribuição de competências tributárias. Conforme quadro-síntese abaixo, 7 Emendas Constitucionais dispuseram sobre ajustes nas competências dos entes federativos:

Quadro 1 – Emendas à Constituição com alteração de competências tributárias

Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993 (EC 3/93)	
Dispositivos tratados	Modificação
Altera o caput do artigo 155, os incisos I, II e III, do caput, e os §1º e 2º	Extingue a competência dos Estados e do Distrito Federal para instituir adicional de até cinco por cento do que for pago à União por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas nos respectivos territórios, a título do imposto previsto no art. 153, III, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital (previsto no artigo 155, II, na redação original da CF), e adequa a redação do caput, incisos I a III e §§1º e 2º a essa alteração.
Altera o artigo 156, inciso III, do caput	Extingue a competência dos Municípios para instituir impostos sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel
Não se aplica. Previsão do artigo 2º da EC 3/93	Autoriza a União a instituir imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF). Determina que o imposto: (i) será regulamentado por lei complementar e terá vigência até 31/12/1994, (ii) não poderá ter alíquota superior a 25%, podendo o Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, nos termos da lei, (iv) não será submetido à anterioridade anual e às imunidades previstas no artigo 150, inciso VI, e (v) não terá suas receitas submetidas a quaisquer regras de repartição com outras unidades federadas.
Emenda Constitucional nº 12, de 15 de agosto de 1996 (EC 12/96)	
Dispositivos tratados	Modificação
Inclui o artigo 74 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Autoriza a União a instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF). Determina que a contribuição (i) não poderá ter alíquota superior a 25%, podendo o Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, nos termos da lei, (ii) não se sujeitará às restrições e partilhas de receita previstas pelo artigo 153, §5º, para a cobrança de tributo sobre o ouro, (iii) terá o produto de sua arrecadação destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde, (iv) observará a anterioridade nonagesimal e (v) não poderá ser cobrada por prazo superior a dois anos.
Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (EC 20/98)	
Dispositivos tratados	Modificação
Altera o inciso I do artigo 195 e inclui as alíneas “a”, “b” e “c” no referido inciso	Amplia a competência da União para a instituição de contribuições sociais destinadas à seguridade social, para incluir (i) entre seus contribuintes, as empresas e entidades a ela equiparadas pela lei, e (ii) entre as bases tributáveis, os demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, e a receita.
Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000 (EC 31/00)	
Dispositivos tratados	Modificação
Inclusão do §1º no artigo 81 do ADCT	Confere competência para a criação de adicional de até 2% na alíquota do ICMS, ou de imposto que vier a substituí-lo, sobre produtos e serviços supérfluos, conforme definido em lei, para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital de Combate à Pobreza.
Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001 (EC 33/01)	

Dispositivos tratados	Modificação
Altera a alínea “a” do inciso IX do §2º do artigo 155	Amplia a previsão do dispositivo para estabelecer que o ICMS também incidirá na entrada de bem ou mercadoria importados por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto e qualquer que seja a sua finalidade.
Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2003 (EC 39/02)	
Dispositivos tratados	Modificação
Inclui o artigo 149-A	Outorga competência aos Municípios e ao Distrito Federal para instituir contribuição para o custeio da iluminação pública, observadas a legalidade, a irretroatividade e as anterioridades anual e nonagesimal, sendo facultada a sua cobrança na fatura de consumo de energia elétrica.
Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 (EC 42/03)	
Dispositivos tratados	Modificação
Altera o inciso II, do §2º, do artigo 149	Estabelece a incidência das contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços.
Inclui o inciso IV no artigo 195	Outorga competência à União para a instituição de contribuição social para a seguridade social do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (PIS/COFINS-Importação).

Fonte: Quadro elaborado pela própria autora, a partir dos dados disponíveis em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 10 jan 2025.

A EC 132/23, por sua vez, provocou alterações profundas no sistema tributário nacional, ao inaugurar uma nova estrutura da tributação sobre o consumo, com regras que afetam a cobrança de tributos e a distribuição de receitas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Como mencionado, a EC 132/23 determinou a extinção gradual da contribuição ao PIS e da Cofins, do ICMS e do ISS, que, até 2033, serão integralmente substituídos pelo Imposto sobre Bens e Serviços e pela Contribuição sobre Bens e Serviços.

Como já antecipado, esse modelo dual de tributação sobre o consumo, com a segregação de competências entre a União e os demais níveis de governo, não constava na proposta original de reforma da tributação sobre o consumo, e, de acordo com os motivos registrados no substitutivo apresentado em plenário na Câmara dos Deputados, decorreu de tensões envolvendo a unificação de competências tributárias inicialmente pretendida.

A análise detida da tramitação da PEC 45/2019, desde a sua origem, permitirá a melhor compreensão dessas tensões.

2.4 A PROPOSTA DE REFORMA DA TRIBUTAÇÃO DO CONSUMO FORMULADA NA PEC 45/19

2.4.1 ORIGEM DA PROPOSTA DE REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO FORMULADA NA PEC 45/19

A Proposta de Emenda à Constituição nº 45/19 foi apresentada à Câmara dos Deputados em abril de 2019 pelo Deputado Federal Baleia Rossi, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) de São Paulo, visando a “uma ampla reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços, através da substituição de cinco tributos atuais por um único imposto sobre bens e serviços (IBS).”⁴⁰.

Nos termos da justificativa que a acompanha, a PEC foi elaborada a partir da “proposta de reforma tributária desenvolvida pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), instituição independente constituída para pensar melhorias do sistema tributário brasileiro com base nos princípios da simplicidade, neutralidade, equidade e transparência.”⁴¹ A influência de quadros técnicos nos processos de formulação de políticas públicas é medida positiva, pois, auxilia na superação de eventuais assimetrias de informação entre os atores políticos, em especial entre aqueles dos Poderes Executivo e Legislativo (ABROMOVAY *et al.*, 2022, p. 110).

Na obra *Information and Legislative Organization*, Keith Krehbiel, citado por ABROMOVAY, o Professor de Stanford destaca o lapso de informações na formulação de políticas públicas pelo Legislativo e a importância de sua obtenção para a adequada avaliação dos efeitos desejados em sua construção:

“Políticas públicas são os objetos de escolha legislativa, ou seja, projetos de lei e suas diversas disposições. Os resultados são os estados do mundo que as políticas pretendem afetar e que os membros (e seus eleitores) se preocupam, em última instância. Os membros têm preferências bem definidas em relação aos resultados, mas não em relação às políticas, uma vez que os membros estão incertos sobre se e em que medida as alternativas de política propostas terão o efeito desejado. Portanto, informações sobre a conexão entre resultados desejados e políticas alternativas são um recurso valioso, tanto para os membros individualmente quanto para o Congresso como um todo. O problema central da organização legislativa, então, é projetar acordos institucionais que levem os legisladores a desenvolver expertise em políticas e a compartilhar essa expertise com seus colegas, que, de outra forma, estariam mal-informados.” (KREHBIEL, 1992, p. 495 – tradução nossa)

Um exemplo positivo do auxílio da técnica como instrumento de nivelamento da informação no Poder Legislativo é dado por ABROMOVAY ao descrever a experiência da criação da iniciativa Pensando o Direito na Secretaria de Assuntos Legislativos. Com o projeto, assuntos de interesse da secretaria eram objeto de pesquisas elaboradas por universidades

⁴⁰ Conforme Justificação da PEC 45/19.

⁴¹ Conforme Justificação da PEC 45/19.

selecionadas, que subsidiavam os congressistas na elaboração de projetos e na tomada de decisões (ABROMOVAY *et al.*, 2022, p. 113).

Na visão de ABROMOVAY, a conjugação entre política e técnica traz ganhos concretos às políticas públicas. Essa “aliança do processo democrático com a produção técnica de qualidade que deixa clara a capacidade, em casos específicos, de os debates públicos no Congresso prescindirem da dinâmica do clientelismo ou do corporativismo” (ABROMOVAY *et al.*, 2022, 118).

O papel das contribuições técnicas, ainda assim, deve ser encarado com a ressalva de que as análises baseadas em dados não são capazes de afastar integralmente os vieses dos formuladores das propostas de políticas públicas.

Na obra *Governance by Numbers: The Making of a Legal Model of Allegiance*, o jurista francês Alain Supiot aborda questões conexas ao conflito técnica *versus* política, focando sua análise na falsa percepção de que um modelo ideal de governo pode ser alcançado meramente por meio de formulações normativas embasadas em dados.

Referindo-se a essa ideia como ‘governança pelos números’, SUPIOT explica que, no contexto neoliberal, há uma expectativa de que seria possível quantificar de forma irrestrita fatos econômicos e sociais, possibilitando o alcance de soluções objetivas para a maximização da riqueza e o aprimoramento social.

No contexto da governança pelos números, a utilização de dados e cálculos avança para além da análise de tendências comportamentais, infiltrando-se na etapa legislativa com a pretensão de antecipar comportamentos e estabelecer fórmulas do dever ser baseadas em uma aparente objetividade (SUPIOT, 2017, p. 19).

Essa aposta na objetividade, contudo, que supostamente poderia ser extraída da análise de dados, ignora as limitações da governança pelos números, refletidas especialmente (i) no fato de que *a ação humana não obedece às leis imutáveis da natureza* e (ii) na *incapacidade da mente humana de compreender todos os fatores que determinam qualquer ação dada*. (SUPIOT, 2017, p. 101, tradução nossa).

O alerta de SUPIOT serve como importante baliza para a análise das propostas de reforma da tributação sobre o consumo, que devem reforçar a necessidade de sopesamento entre a técnica e os vieses dos atores que participaram e influenciaram, em diferentes medidas, o processo legislativo resultante na EC nº 132/23.

2.4.2 MODELO DE REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO ORIGINALMENTE PROPOSTO PELA PEC 45/19

No formato originalmente proposto, a instituição do IBS implicaria a extinção do imposto sobre produtos industrializados (IPI); do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS); da contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins); e da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), impactando o sistema tributário nos três níveis da federação.

Essa e as outras medidas propostas na PEC 45/2019 eram informadas por quatro princípios estruturantes: simplicidade, neutralidade, equidade e transparência.

A reforma foi proposta com o objetivo de aproximar o sistema tributário brasileiro das melhores práticas internacionais de tributação do consumo, visando sanar “as falhas do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços prejudicam sobremaneira o crescimento do país, além de gerar distorções competitivas e impossibilitar o conhecimento, pelos cidadãos, da carga tributária incidente sobre os bens e serviços que consomem”⁴².

As mudanças sugeridas na PEC 45/2019 buscavam resolver as seguintes distorções no modelo de tributação então vigente no País, que, como descrito em sua Justificação, geram enorme contencioso, custos de conformidade altíssimo para os padrões mundiais, redução da produtividade e aumento da insegurança jurídica:

- (i) Fragmentação da base de incidência (consumo) em múltiplos tributos sobre a produção e o consumo de bens e serviços;
- (ii) Ausência das características necessárias para que os tributos sobre o consumo incidam de forma totalmente não-cumulativa sobre o valor adicionado;
- (iii) Cobrança do ICMS e do ISS de forma predominantemente concentrada na origem em operações interestaduais e intermunicipais, estimulando a guerra fiscal entre os respectivos entes competentes; e
- (iv) Excesso de alíquotas, exceções, benefícios fiscais e regimes especiais vinculados ao ICMS, ao ISS, ao IPI e ao PIS/COFINS.

⁴²Como exposto na justificativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC%2045/2019, acessada em 09/08/2024.

Com relação à substituição dos cinco tributos por um único IBS, a Justificação da PEC 45/19 aponta como principal fundamento a simplificação da tributação sobre o consumo, marcada especialmente (i) pela elevada insegurança jurídica e complexidade e (ii) pelo alto custo demandado dos contribuintes para o cumprimento das obrigações tributárias. Essa diretriz é evidenciada pelos seguintes trechos da Justificação:

“Uma das principais características do modelo proposto é o respeito à autonomia dos Estados e Municípios na gestão de sua receita, sem, no entanto, gerar a complexidade que resulta da incidência de múltiplos tributos.

Neste modelo, para os contribuintes o IBS será um único imposto, com legislação uniforme e recolhimento de forma centralizada, mas para os entes federativos será como se cada um tivesse o seu próprio imposto, na medida em que terão autonomia na fixação da alíquota do imposto.

Para o contribuinte o relevante será apenas a alíquota total, não havendo diferenciação entre os entes federativos no cumprimento de obrigações principal ou acessórias. Ou seja, o contribuinte apurará os débitos e créditos do IBS e recolherá o imposto mediante procedimentos unificados e guia única, a exemplo do que ocorre com o regime do SIMPLES Nacional.

Em suma, o modelo proposto na presente emenda busca preservar a autonomia dos entes federativos na administração de suas receitas, sem, no entanto, gerar complexidade para os contribuintes.

Os efeitos esperados da mudança proposta são extremamente relevantes, caracterizando-se não apenas por uma grande simplificação do sistema tributário brasileiro – com a conseqüente redução do contencioso tributário e do custo burocrático de recolhimento dos tributos –, mas também, e principalmente, por um significativo aumento da produtividade e do PIB potencial do Brasil.

Em segundo lugar, geram enorme contencioso e custos de conformidade altíssimos para padrões mundiais, como já demonstrado em vários estudos. O resultado é não apenas redução da produtividade, mas também aumento da insegurança jurídica, prejudicando os investimentos.”

A autonomia dos entes federativos, por sua vez, seria mantida pela possibilidade conferida à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de fixarem as alíquotas para a incidência do IBS em seus territórios, desde que mantida a uniformidade do imposto a todos os bens e serviços tributados naquela localidade.

A justificação esclarece, ainda, que a arrecadação do IBS, a distribuição da receita entre os entes federativos, a edição de regulamento e a representação judicial e extrajudicial entre os entes seriam coordenadas por um comitê gestor nacional, composto por representantes da União, dos Estados e dos Municípios.

O processo administrativo envolvendo o IBS deveria ser *desenhado por lei complementar, contanto (sic) com a representação dos vários entes federativos*⁴³. Na esfera judicial, por sua vez, a competência seria atribuída à Justiça federal, *mas com a participação*

⁴³ Cf. Justificação da PEC 45/19.

coordenada dos procuradores de todos os entes federativos, segundo critérios estabelecidos pelo comitê gestor nacional⁴⁴.

As referidas alterações eram refletidas pelos seguintes dispositivos da PEC 45/19:

Quadro 2 - Dispositivos da PEC 45/2019 relacionados à competência tributária do IBS

Previsão	Dispositivo correspondente
Competência compartilhada ente os entes federativos para a instituição do IBS	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.
Autonomia dos entes federativos para a alteração da alíquota do IBS	Art. 152-A. § 2º A alíquota do imposto aplicável a cada operação será formada pela soma das alíquotas fixadas pela União, pelos Estados ou Distrito Federal e pelos Municípios, observado o seguinte: I – a competência para alteração da alíquota pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios será exercida por lei do respectivo ente; II – na ausência de disposição específica na lei federal, estadual, distrital ou municipal, a alíquota do imposto será a alíquota de referência, fixada nos termos do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Composição do Comitê Gestor nacional, que seria integrado por representantes de todos os entes federativos	Art. 152-A. § 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:
Competência compartilhada entre os entes federativos para, por meio do Comitê Gestor nacional, (i) regulamentar o IBS, (ii) gerir a arrecadação do IBS, (iii) coordenar a fiscalização do IBS e (iv) representar, judicial e extrajudicialmente, os entes federativos	Art. 152-A. § 6º I – editar o regulamento do imposto, o qual será uniforme em todo o território nacional; II – gerir a arrecadação centralizada do imposto; III – estabelecer os critérios para a atuação coordenada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na fiscalização do imposto; IV – operacionalizar a distribuição da receita do imposto, nos termos estabelecidos no parágrafo 5º deste artigo; V – representar, judicial e extrajudicialmente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas matérias relativas ao imposto sobre bens e serviços.
Uniformidade nacional do processo administrativo fiscal envolvendo o IBS	Art. 152-A. § 8º Cabe à lei complementar disciplinar o processo administrativo do imposto sobre bens e serviços, que será uniforme em todo o território nacional.

Fonte: Quadro elaborado pela própria autora, a partir do texto inicial da PEC nº 45/2019, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codeor=1728369&filename=PEC%2045/2019
 Acesso em: 10 jan 2025.

⁴⁴ Cf. Justificação da PEC 45/19.

O vetor de simplificação extrapolava os anseios manifestados pelos formuladores da proposta que serviu de referência à PEC 45/2019 (CCif) e em sua Justificação, tendo sido expresso também nas falas de deputados, senadores e convidados em audiências públicas e seminários realizados durante a tramitação da PEC⁴⁵.

A diretriz de simplificação foi, inclusive, incluída como um dos princípios do sistema tributário pela EC 132/23, com a inclusão do §2º, no artigo 145, da Constituição Federal. Nos termos do dispositivo, “O Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente”.

Embora o presente trabalho não pretenda analisar a relação entre complexidade e segregação da incidência em CBS e IBS, a relevância da simplificação como premissa unificação proposta pela PEC 45/19, bem como sua importância ao longo dos debates legislativos e no texto final da Emenda à Constituição, justifica sua breve avaliação.

Em dissertação de mestrado dedicada a compreender a complexidade tributária no contexto brasileiro, Larissa Luzia Longo propôs indicadores para a mensuração e monitoramento desse fenômeno no País e identificou cinco dimensões por meio das quais ele se apresenta: (i) estrutural, (ii) normativa, (iii) operacional, (iv) comportamental e (v) processual.

A partir do mapa construído na pesquisa de LONGO, é possível correlacionar as dimensões da complexidade tributária com a busca pela simplificação do sistema na proposta de “IVA Único”:

- **Dimensão estrutural.** Relacionada ao *design* do sistema tributário, abrangendo a quantidade de tributos simultaneamente vigentes e a forma como as competências tributárias são divididas entre os entes. No contexto da PEC 45/2019, a complexidade estrutural era relacionada ao fato de *coexistirem cinco tributos distintos, regulamentados pela União, por cada Estado e por cada Município, incidindo sobre a mesma base econômica do consumo.* (LONGO, 2024, p. 39);
- **Dimensão normativa.** Decorre dos atos normativos editados para a regulamentação dos tributos instituídos pelos entes federativos (artigo 100, I, do CTN⁴⁶). LONGO caracteriza a dimensão normativa a partir de dois aspectos: (i) o quantitativo, sendo maior a complexidade quanto maior for o número de regulamentos vigentes para a disciplina do mesmo tributo, e (ii)

⁴⁵ Algumas dessas manifestações serão detalhadas no tópico 2.5.4.1.

⁴⁶ Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos: I - os atos normativos expedidos pelas autoridades administrativas;

o qualitativo, vinculado ao grau de dificuldade dos contribuintes para compreenderem a orientação formalizada no ato normativo da Administração (LONGO, 2024, p. 43).

A proposta de “IVA Único” endereçava parcialmente o primeiro aspecto da dimensão normativa da complexidade tributária, na medida em que a junção dos 5 tributos demandaria também a unificação de sua regulamentação, o que potencialmente reduziria o volume de atos normativos editados. Além disso, a reunião dos regulamentos também teria o potencial de reduzir os possíveis conflitos entre normas de diferentes entes com competência para a instituição do mesmo tributo (como ocorre com o ICMS e o ISS), facilitando, de modo indireto, a compreensão das orientações a serem observadas pelos contribuintes;

▪ **Dimensão operacional.** Verificada a partir das dificuldades enfrentadas pelos contribuintes para o adequado cumprimento de suas obrigações acessórias. Sob o enfoque da Administração tributária, tal dimensão é relacionada aos obstáculos enfrentados no exercício dos poderes de fiscalização e arrecadação. Esse aspecto da complexidade está intimamente ligado aos custos de conformidade demandados dos contribuintes para o atendimento às regras tributárias, temas reiteradamente tratados nas audiências públicas sob o guarda-chuva da necessidade de simplificação do sistema tributário e aumento da produtividade e eficiência econômica no País.

Tomada pela perspectiva dos contribuintes, essa dimensão era tratada pela PEC 45/2019 ao tornar mais enxutos os mecanismos de apuração e recolhimento tributários nas operações envolvendo o consumo, agora restritas às obrigações acessórias atreladas ao IBS;

▪ **Dimensão comportamental.** Associada à postura das Administrações tributárias, essa dimensão pode ser verificada por meio de questões como *a imprevisibilidade e a inconsistência do fisco ao aplicar interpretações diferentes para contribuintes em situação análoga, (iii) a burocracia de suas práticas, além da (iv) falta de estímulo à conformidade tributária* (LONGO, 2024, p. 52).

O primeiro aspecto citado (imprevisibilidade e inconsistência do Fisco) tem especial relevância no ordenamento jurídico brasileiro, sendo seu oposto alçado ao patamar das instituições formais. Isso porque, nos termos do artigo 100, inciso III, do CTN⁴⁷, as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas assumem o caráter de normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos, servindo de orientação formal aos contribuintes.

⁴⁷ Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos: (...)
III - as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas;

O artigo 24, parágrafo único, do Decreto-lei nº 4.657/42⁴⁸ (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – “LINDB”) traz previsão na mesma linha que o CTN, destacando a importância das condutas reiteradas da Administração ao inseri-las entre as práticas que configuram orientações gerais a serem consideradas na revisão de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa.

O “IVA Único” tocava nessa dimensão da complexidade tributária ao centralizar as atividades de fiscalização, lançamento e arrecadação tributárias sob a coordenação do Comitê Gestor Nacional.

Há, ainda, uma perspectiva da dimensão comportamental vinculada à conduta dos contribuintes, retratada especialmente na busca por regimes mais benéficos de tributação e na implementação de planejamentos tributários;

▪ **Dimensão processual.** Por fim, a dimensão processual é vinculada por LONGO (i) à forma como os conflitos entre Fisco e contribuintes são resolvidos e (ii) à falta de confiança na interpretação da legislação tributária formalizada pela Administração, acentuada (iii) pela constante revisão exercida em matéria tributária pelo Poder Judiciário. Adicionalmente, (iv) a falta de uniformização entre os entendimentos emanados pelas diferentes jurisdições no contencioso administrativo tributário, ou, ainda, entre instâncias de uma mesma jurisdição. Esse último aspecto da dimensão processual seria parcialmente endereçado pelo modelo de “IVA Único”, na medida em que a PEC 45/2019 previa a unificação do contencioso administrativo sobre o IBS, em processo administrativo coordenado pelo Comitê Gestor Nacional.

Embora a proposta de “IVA Único” formalizada na PEC 45/2019 tivesse potencial para reduzir a complexidade da tributação sobre o consumo, no texto final aprovado pelas Casas Legislativas optou-se pela segregação em duas exações com base de incidência ampla, que *“compreende as operações onerosas com bens tangíveis e intangíveis, inclusive as locações, licenciamentos e cessão de direitos, e os serviços”*⁴⁹.

⁴⁸ Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

⁴⁹ Centro de Cidadania Fiscal (CCIF). Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços. Versão 2.2. Julho de 2019. Disponível em https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/NT-IBS-v2_2.pdf. Acesso em: 16 mar 2024.

Vale registrar que a divisão das competências tributárias promovida no trâmite da PEC 45/2019 se distancia da pretensão de alinhamento do modelo de tributação do consumo brasileiro ao formato amplamente adotado no cenário internacional, também exposta na Justificação da PEC 45/2019 e nas manifestações públicas de parlamentares e convidados.

O modelo Dual implementado pela EC 132/23 encontra semelhanças em apenas duas experiências de tributação com base no valor agregado, considerando-se os países que adotam o modelo federativo: a do Canadá e a da Índia, enquanto outros 20 países estabeleceram o “IVA Único” em suas federações, centralizando a incidência sobre o consumo em um único tributo⁵⁰.

Na EC 132/23, algumas medidas foram adotadas para mitigar a potencial complexidade decorrente da segregação de competências tributárias do “IVA Dual”, como se verá nos itens a seguir.

- **Design final da reforma tributária – A adoção do “IVA Dual”**

Embora a competência para a tributação das operações envolvendo bens e serviços tenha sido dividida entre IBS (artigo 156-A da Constituição Federal) e CBS (artigo 195, inciso V, da Constituição Federal), os referidos tributos devem guardar identidade entre seus fatos geradores, bases de cálculo e sujeitos passivos. Também deverão ser equivalentes as hipóteses de imunidade e não incidência, bem como os regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação dos dois tributos, assim como as regras de não cumulatividade e de creditamento do IBS e da CBS.

Em adição a esses temas, a EC 132/23 estendeu à CBS as seguintes diretrizes previstas para o IBS:

- (i) Observância ao princípio da neutralidade (artigo 156-A, §1º, *caput*);
- (ii) Incidência sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, e com serviços (artigo 156-A, §1º, inciso I);
- (iii) incidência sobre a importação de bens materiais ou imateriais, inclusive direitos, e de serviços, ainda que realizadas por pessoa física ou jurídica que não seja contribuinte habitual da exação e independentemente de sua finalidade (artigo 156-A, §1º, inciso II);
- (iv) uniformidade da legislação em todo o território nacional, exceto com relação à definição da alíquota do IBS, que poderá ser fixada por cada ente federativo

⁵⁰ Conforme informações apresentadas por Melina Rocha no em Sessão de Debates realizada no Senado Federal em 16/08/2021, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9004141&ts=1629943171144&disposition=inline>. Acesso em: 13 jan 2025.

- competente, desde que seja a mesma para todas as operações tributáveis⁵¹ (artigo 156-A, §1º, inciso IV);
- (v) definição da alíquota de referência pelo Senado Federal (artigo 156-A, §1º, inciso XII);
 - (vi) exigência de que o valor do tributo seja informado de modo específico no respectivo documento fiscal (artigo 156-A, §1º, XIII);
 - (vii) possibilidade de atribuição de responsabilidade tributária à pessoa que concorrer para a realização, a execução ou o pagamento da operação, ainda que residente ou domiciliada no exterior (artigo 156-A, §3º);
 - (viii) a forma e o prazo para ressarcimento de créditos acumulados (artigo 156-A, §5º, III);
 - (ix) os critérios para a definição do destino da operação (artigo 156-A, §5º, IV);
 - (x) os critérios para as obrigações tributárias acessórias, visando à sua simplificação (artigo 156-A, §5º, IX);
 - (xi) a possibilidade de conceituação, pela lei complementar, das operações com serviços, seu conteúdo e alcance, sendo permitida a inclusão nessa definição de qualquer operação não classificável entre os bens materiais ou imateriais, inclusive direitos (artigo 156-A, §8º);
 - (xii) exigência de compensação, pela elevação ou redução das alíquotas de referência, de qualquer alteração na legislação que reduza ou eleve a arrecadação dos tributos (artigo 156-A, §9º);
 - (xiii) autorização aos entes federativos para vincular suas alíquotas à alíquota de referência (artigo 156-A, §10);
 - (xiv) exigência de apresentação de estimativa de impacto no valor das alíquotas de referência para que qualquer projeto de lei complementar que reduza ou aumente a arrecadação dos tributos seja apreciado pelo Congresso Nacional; e
 - (xv) obrigatoriedade de devolução dos tributos a pessoas físicas com o objetivo de reduzir as desigualdades de renda, nas operações de fornecimento de energia elétrica e de gás liquefeito de petróleo ao consumidor de baixa renda.

⁵¹ Com exceção dos casos excepcionais previstos pela Constituição Federal, em que é autorizada a definição de alíquota reduzida para determinados bens e serviços.

Essas equiparações, que transforma IBS e CBS em tributos espelho um do outro, são refletidas pelos artigos 149-B e 195 da Constituição Federal, com a seguinte redação dada pela EC 132/23:

“Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a:

I - fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos;

II - imunidades;

III - regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação;

IV - regras de não cumulatividade e de creditamento.”

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 16. Aplica-se à contribuição prevista no inciso V do **caput** o disposto no art. 156-A, § 1º, I a VI, VIII, X a XIII, § 3º, § 5º, II a VI e IX, e §§ 6º a 11 e 13.”

Tendo em vista a competência partilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios para o IBS, as atribuições de regulamentação, interpretação, fiscalização, arrecadação e julgamento administrativo do imposto foram atribuídas ao Comitê Gestor criado pelo artigo 156-B da Constituição Federal, sendo mantidas as estruturas vigentes no âmbito federal para o exercício de tais funções relativamente à CBS.

Nesse cenário, o artigo 156-B tratou, em seus parágrafos 6º a 8º, dos mecanismos de integração entre as atividades do Comitê Gestor do IBS, da Administração tributária da União (exercida pela Receita Federal do Brasil) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

O parágrafo 6º prevê o dever de compartilhamento de informações entre os órgãos e estabelece que sua atuação buscará harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e os procedimentos para seu cumprimento. Os parágrafos 7º e 8º, por sua vez, autorizam a implementação de soluções integradas para a administração e cobrança dos tributos e a integração de seu contencioso administrativo, sem, contudo, impor a adoção de tais medidas aos entes federativos:

“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:

§ 6º O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, a administração tributária da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional compartilharão informações fiscais relacionadas aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, e atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos a eles relativos.

§ 7º O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços e a administração tributária da União poderão implementar soluções integradas para a administração e cobrança dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V.

§ 8º Lei complementar poderá prever a integração do contencioso administrativo relativo aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V.”

As previsões detalhadas acima alcançam especialmente as dimensões normativa e operacional da complexidade tributária, na medida em que impõem a uniformidade da legislação (artigo 156-A, §1º, inciso IV), a harmonização dos atos normativos (artigo 156-A, §5º, IX e artigo 156-B, §6º), e a padronização das obrigações acessórias e procedimentos.

Ainda assim, alguns indícios de complexidade envolvendo essas dimensões são identificados na regulamentação da reforma promovida pela EC 132/23.

Em junho de 2024, foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024 (“PLP 108/2024”), que, entre outros temas, institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços - CG-IBS e dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do IBS⁵².

No que tange à dimensão normativa, um aspecto da regulamentação chama a atenção: o PLP 108/2024 definiu as hipóteses de infração e as penalidades aplicáveis ao descumprimento das obrigações principais e acessórias envolvendo o IBS, sem, contudo, fazer menção também à contribuição de competência da União.

Nesse cenário, enquanto as multas aplicáveis ao IBS serão as regidas pelos artigos 51 a 59 do PLP 108/2024, à CBS caberão as penalidades previstas pela legislação federal, em especial na Lei nº 9.430/94, que estabelecem infrações, bases de cálculo e percentuais bastante distintos em relação às normas contidas no projeto de lei complementar, o que, de acordo com as bases teóricas mobilizadas acima, adiciona complexidade às regulamentações das exações.

Quanto à dimensão operacional, ao disciplinar a atuação do CG-IBS, o PLP 108/2024 estabelece que a Diretoria Executiva do CG-IBS poderá implementar soluções integradas com a RFB relativamente ao *cadastro de contribuintes do IBS e aos sistemas de emissão de documentos fiscais* (artigo 27, inciso III).

Em linha com o que previu a alteração promovida na CF/88 pela EC 132/23, o PLP 108/2023 não exigiu a integração e uniformização das obrigações acessórias para a declaração e recolhimento do IBS e da CBS, tendo apenas conferido aos órgãos de administração desses tributos o poder para, de acordo com sua discricionariedade, adotar soluções de unificação dos procedimentos de cadastro e emissão de documentos fiscais.

Com relação às dimensões comportamental e processual, a Constituição Federal também não impôs ao legislador e aos entes federativos a adoção de medidas de integração nas atividades de administração, cobrança e julgamento dos tributos, limitando-se a permitir que tais instrumentos sejam implementados.

⁵² O PLP 108/2024 teve sua redação final aprovada pela Câmara dos Deputados e foi encaminhado ao Senado Federal em novembro de 2024, onde ainda tramita à época da elaboração do presente trabalho.

Seguindo essas balizas, o artigo 2º, §7º, do PLP 108/2024 autoriza o Comitê Gestor a implementar soluções integradas com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional *para a administração e a cobrança do IBS e da CBS*, mas não há previsão que vede, por exemplo, a concomitância de fiscalizações envolvendo o IBS e a CBS e a padronização dos procedimentos a serem adotados em cada esfera para a apuração da obrigação tributária.

Assim, a regulamentação deixa margem para que as Administrações tributárias da União e dos Estados, Distrito Federal e Municípios, essas coordenadas pelo CG-IBS, adotem comportamentos distintos para a fiscalização de uma mesma operação que, pelo desenho constitucionalmente traçado para o IBS e a CBS, deve originar as mesmas consequências tributárias.

As estruturas de julgamento administrativo seguem a mesma segregação verificada para as multas.

O PLP 108/2024 previu regras processuais próprias à contestação administrativa do IBS, que será submetida a apreciação de um tribunal vinculado ao CG-IBS e integrado por representantes das Administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo garantida a composição paritária na segunda instância e na instância de uniformização da jurisprudência do tribunal (artigos 84 a 110).

As impugnações voltadas à CBS, por sua vez, seguirão o rito previsto pela legislação federal (Decreto nº 70.235/72), sendo julgadas pelas Delegacias de Julgamento da RFB e pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

Assim, embora o artigo 156-B, §8º, da CF/88 tenha permitido a unificação dos processos administrativos envolvendo IBS e CBS, o PLP 108/2024 segregou as atividades de julgamento entre os entes federativos, permitindo que tais funções sejam feitas em fóruns de decisão totalmente distintos e seguindo procedimentos próprios.

Após a apresentação de emendas ao texto inicial do PLP, foram incluídos no projeto os artigos 111 a 113, para prever procedimentos de uniformização dos entendimentos firmados pelo tribunal do CG-IBS e pelo CARF, na medida em que, sendo tributos espelho, também a orientação jurisprudencial sobre os aspectos jurídicos de sua incidência deveria ser equivalente.

Essa uniformização, contudo, apenas ocorrerá após o encerramento do trâmite processual em cada esfera de julgamento, cabendo a um novo órgão, denominado Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias, a análise das eventuais divergências entre as decisões proferidas pelos tribunais em situações fáticas e jurídicas equiparáveis.

Assim, além de seguir regras processuais distintas para a revisão administrativa dos atos de lançamento envolvendo IBS e CBS, os contribuintes poderão conviver com interpretações diferentes dos respectivos órgãos de julgamento desses tributos até que ocorra sua uniformização, o que acrescenta complexidade ao desenho normativo implementado pela EC 132/23.

Como dito, ao realizar o confronto entre o modelo de “IVA Dual” e as dimensões da complexidade, não pretende este trabalho firmar uma posição quanto ao modelo mais adequado de tributação sobre o consumo no País, eis que esse não é o objeto do estudo proposto. Essa formulação busca apenas apresentar indícios de que, no curso do processo legislativo de tramitação da PEC 45/2019, as escolhas políticas que levaram à segregação do “IVA Único” em IBS e CBS distanciaram a proposta de reforma da tributação sobre o consumo do ideal de simplificação colocado como princípio estruturante da PEC.

A partir desses indícios, passa-se a buscar adiante a compreensão da trajetória legislativa que levou a essa mudança no texto da PEC 45/2019, sob perspectiva da ação de atores estatais no processo de decisões políticas percorrido no trâmite da proposta de emenda à Constituição.

2.5 INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO LENTE DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO MODELO DE “IVA ÚNICO” PROPOSTO PELO TEXTO ORIGINAL DA PEC 45/2019

A descrição a seguir não pretende exaurir o entendimento doutrinário sobre o institucionalismo histórico e sua relação com a análise da influência empregada pelos atores estatais no processo de formulação de políticas públicas, mas apenas delimitar o referencial teórico mobilizado neste trabalho.

No artigo “As três versões do neo-institucionalismo”, Peter Hall e Rosemary Taylor exploram três métodos de análise a partir dos quais as perspectivas teóricas compreendidas pelo termo neo-institucionalismo são instrumentalizadas para permitir uma melhor compreensão da relação entre as instituições e as disputas políticas e sociais.

Sob o enfoque do institucionalismo da escolha racional, sustenta-se que os atores agem movidos por uma intenção utilitarista, visando maximizar suas preferências, ainda que em detrimento do resultado que melhor atenda à coletividade. Nesse contexto, o comportamento dos atores é pautado por interações estratégicas, que antecipam as escolhas prováveis dos demais envolvidos, mapeiam as alternativas possíveis e calculam qual a ação mais eficiente para o alcance de seus interesses (HALL *et al.*, 2003, p. 206).

Com base nessas premissas, os neo-institucionalistas adeptos à vertente da escolha racional explicam a “existência da instituição com referência ao valor assumido por essas funções aos olhos dos atores influenciados pela instituição” (HALL *et al.*, 2003, p. 206). Como expõem HALL e TAYLOR, “o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, ela desde logo deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes” (HALL *et al.*, 2003, p. 206).

O institucionalismo sociológico, por sua vez, direciona o enfoque de sua análise especialmente aos mecanismos de difusão e transmissão das instituições, equiparando-as às práticas culturais. Adotando um conceito mais amplo de “instituição”, os filiados a essa corrente estabelecem uma interpenetração entre regras e cultura, sendo essa última entendida como “uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento” (HALL *et al.*, 2003, p. 209).

Nesse sentido, as instituições interagem com os atores ao fornecer, a partir de concepções socialmente construídas, as opções de ação que podem ser consideradas no exercício de ponderação da escolha racional. Com efeito:

“(…) as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos que são indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores. As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado.” (HALL *et al.*, 2003, p. 210)

Por fim, o institucionalismo histórico, terceira vertente tratada por HALL e TAYLOR, adota uma abordagem mais ampla, que combina os enfoques “calculador” e “culturalista” (HALL *et al.*, 2003, p. 213) para a análise do vínculo entre instituições e comportamento.

Nessa perspectiva, explicam os autores, o institucionalismo histórico tem enfoque no modo como as instituições repartem o poder de forma desigual e desproporcional entre os grupos sociais (HALL, 1986, p. 200). Sobre o tema, HALL destaca o caráter relacional entre instituições e atores, que determina como e em que medida ocorrerão as interações políticas que influenciam o processo de decisão e a própria definição dos interesses postulados por diferentes grupos. Em suas palavras:

“Fatores institucionais desempenham dois papéis fundamentais neste modelo. Por um lado, a organização da formulação de políticas afeta o grau de poder que qualquer conjunto de atores tem sobre os resultados das políticas... Por outro lado, a posição organizacional também influencia a definição dos próprios interesses de um ator, ao estabelecer suas responsabilidades institucionais e sua relação com outros atores.

Dessa forma, os fatores organizacionais afetam tanto o grau de pressão que um ator pode exercer sobre a política quanto a provável direção dessa pressão”. (HALL, 1986, p. 200 - tradução nossa)

O cientista político Sven Steinmo trata dos impactos das instituições na formulação de interesses e na distribuição de poder entre os grupos de atores especificamente no campo tributário, se referindo a essa relação como o contexto em que as políticas públicas são formuladas.

Já no final da década de 1980⁵³, STEINMO apresenta um estudo comparado que busca identificar, a partir do institucionalismo, as razões para a existência de sistemas tributários com diferenças significativas em três países democráticos e desenvolvidos: Estados Unidos, Suécia e Reino Unido.

O autor aponta que as preferências, os valores e a atuação dos grupos de interesse não explicam, por si só, as diferenças entre as escolhas políticas feitas em cada nação, destacando ser indispensável que se avalie tais aspectos sob a lente do contexto institucional em que as decisões foram tomadas.

Para STEINMO, o *framework* institucional fornece o contexto no qual grupos e indivíduos interpretam seus próprios interesses e, assim, definem suas preferências políticas. Nem os interesses nem os valores têm um significado substancial se forem abstraídos do contexto institucional no qual os seres humanos os definem.”.

Esses argumentos são reforçados pelo autor nos anos seguintes, com a obra “Taxation and Democracy”, em que STEINMO associa a atuação dos grupos de interesse ao contexto histórico às instituições de cada país, concluindo que “[a]s escolhas de política fiscal são, mais diretamente, o resultado das diferenças na estrutura e no design das instituições políticas de tomada de decisão de cada nação. Os processos de tomada de decisão ajudam a definir tanto os papéis quanto as perspectivas de burocratas, políticos e interesses em cada sistema político.” (STEINMO, 1993, p. 195).

Essas ideias são retomadas no final da década de 90, no artigo intitulado “Do Institutions Really Matter”, escrito em coautoria com a também cientista política Caroline Tolbert, com o aprofundamento sobre quais instituições são observadas na análise dos autores.

Em sua pesquisa, STEINMO e TOLBERT testam esse argumento sob a perspectiva das instituições constitucionais/eleitorais de cada país estudado⁵⁴, partindo de elementos como a separação de poderes, a concentração ou difusão da tomada de decisões em diferentes

⁵³ Conforme as ideias expostas em artigo intitulado “Political Institutions and Tax Policy in The United States, Sweden, And Britain”, publicado em Julho de 1989.

⁵⁴ Estados Unidos, Suécia e Reino Unido.

autoridades políticas, o papel do Congresso e do Poder Executivo na definição da política fiscal e o espaço de atuação dos partidos políticos nesse processo.

As balizas do institucionalismo histórico servirão de lente para a análise da alteração promovida na PEC 45/2019 que segregou a tributação sobre o consumo em IBS e CBS. O presente trabalho, contudo, propõe uma abordagem diferente para a pesquisa: não se pretende explicar as razões pelas quais a reforma promovida pela EC 132/23 resultou no modelo de “IVA Dual”, mas sim identificar quais atores estatais potencialmente influenciaram esse processo decisório, e quais os argumentos por eles mobilizados.

Assim, as contribuições do institucionalismo histórico servem como premissa para esse estudo em duas dimensões: (i) a primeira permite assentar a importância da participação dos atores no processo decisório de elaboração de políticas tributárias; enquanto (ii) a segunda demarca a necessidade de contextualização do cenário institucional em que os valores e interesses desses atores são definidos e mobilizados.

O contexto a partir do qual essa análise será feita compreende (i) as instituições que permeiam o processo legislativo federal, e que, portanto, abriram espaço para a influência de atores estatais na tramitação da PEC 45/2019, e (ii) a distribuição de poderes decorrentes da atribuição de competências tributárias quando a PEC foi debatida.

A fim de seguir nessa investigação, é importante estabelecer o papel dos atores estatais no processo de decisão.

2.5.1 O PAPEL DOS ATORES ESTATAIS

A relevância dos atores estatais para as análises feitas sob a lente do institucionalismo histórico é relatada por Theda Skocpol no artigo “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”.

Traçando uma linha do tempo sobre o tema, SKOCPOL explica que, especialmente entre as décadas de 1950 e 1960, os atores estatais eram desconsiderados como atores ativos nas pesquisas sobre o processo decisório de formulação de políticas públicas. O governo era visto apenas como uma arena de disputa na qual os grupos de interesse atuavam para influenciar os governantes e fazer com que prevalecessem suas preferências. (SKOCPOL, 2010, p. 4).

Na década seguinte, em um cenário internacional marcado por forte concorrência econômica, os governantes passaram ao centro das análises, momento em que se verificou a uma agência mais autônoma desses atores, cuja atuação nos processos de decisões políticas extrapolava os interesses de grupos sociais e dos eleitores. (SKOCPOL, 2010, p. 4).

Essa constatação levou a debates sobre a racionalidade das escolhas feitas pelos atores estatais, que também atuavam visando à maximização de seus interesses. A agência independente dos governos, referida como “autonomia estatal” pelos institucionalistas, reflete uma organização dinâmica de poder, que pode se manifestar e fortalecer a depender do contexto histórico e político em que ocorre o processo de decisão. Como destaca SKOCPOL:

“Estados concebidos como organizações que reivindicam controle sobre territórios e pessoas podem formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexos das demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade. Isso é o que geralmente se entende por “autonomia do estado”. A menos que tal formulação independente de objetivos ocorra, há pouco motivo para falar dos estados como atores importantes.

(...)

Em resumo, “autonomia do estado” não é uma característica estrutural fixa de qualquer sistema governamental. Ela pode surgir e desaparecer.” (SKOCPOL, 2010, p. 9 e 14 - tradução nossa)

Embora reconheça que a existência de interesses autônomos dos atores estatais seja objeto de divergências na doutrina, havendo posicionamentos no sentido de que sua atuação é sempre permeada por interesses de grupos sociais, SKOCPOL segue seu argumento afirmando que “Ações autônomas do estado frequentemente tomarão formas que reforçam a autoridade, a longevidade política e o controle social das organizações estatais cujos ocupantes geraram as políticas ou ideias políticas relevantes” (SKOCPOL, 2010, p. 15 - tradução nossa).

No caso objeto de análise neste trabalho, os impactos imediatos da segregação em dois tributos equivalentes, mas com competências atribuídas a entes federativos distintos, afetam os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, que, nesse formato, mantém suas atribuições para regulamentar, fiscalizar, arrecadar e julgar o IBS sem a disputa direta de poder com a União. Nesse cenário, é possível aferir indícios de que há interesse autônomo dos atores estatais que influenciaram a adoção do modelo de IVA-Dual no trâmite da PEC 45/2019.

Essa observação, contudo, não ignora os alertas da doutrina no sentido de que uma política pública é resultado de um conjunto de fatores e interesses em disputa no processo decisório para a sua formulação. Nesse sentido, Hugh Heclo adverte que tais decisões são influenciadas tanto pelas pressões exercidas por diferentes grupos de atores, como administradores públicos, políticos e elites econômicas, quanto por elementos externos à agência desses interessados, a exemplo do desenvolvimento econômico do País em que a medida é implementada (HECLO, 2010, p. 181).

Essa conjuntura não anula a relevância da análise pretendida nesta pesquisa, por meio da qual se busca dissecar as estratégias adotadas pelos atores estatais no trâmite legislativo da PEC 45/2019 para a adoção do IVA-Dual e retratar os argumentos construídos para a divisão

entre as competências tributárias da União (CBS) e dos Estados, Municípios e Distrito Federal (IBS).

É importante registrar que a intersecção entre instituições, distribuição de poder e as escolhas políticas que moldaram o sistema tributário já foi observada em outras oportunidades, a exemplo dos debates que levaram aos desenhos de distribuição de competências nas Constituições Federais de 1891 e 1988.

No primeiro caso, como narra ARRETCHE, União e Estados disputavam a competência tributária para a instituição dos impostos sobre as operações de exportação, operações industriais, sobre profissões e de transmissão de propriedade. A influência dos atores estatais com cargos no Poder Legislativo resultou na transferência dessas competências aos Estados:

“As regras decisórias e a composição da assembléia explicam esse resultado. O projeto original foi elaborado por uma comissão liderada por Rui Barbosa. Abertos os trabalhos da Assembléia Constituinte, o projeto foi apreciado e emendado pela “Comissão dos 21”, composta por um representante de cada estado da União. Nessa arena, “muitas propostas foram apresentadas, modificando o projeto original, quase sempre no sentido de reduzir a competência da União e de ampliar a dos estados”. Entretanto, no plenário, composto com base na regra de representação proporcional à população, foram “decisivos os votos das bancadas dos estados exportadores, São Paulo em particular, que colocava na Constituinte uma bancada coesa e articulada, [assim como] pesava contra as posições que queriam reduzir os poderes fiscais da União o fato de que tinham suas forças divididas. (ARRETCHE, 2005, p. 73)

Em dissertação intitulada “O federalismo na constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários”, Heladio José de Campos Leme analisa o processo decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 a 1988, em especial sob o enfoque dos embates envolvendo a representação dos entes federativos na Câmara dos Deputados e as respectivas disputas por recursos tributários.

No trabalho, LEME demonstra a influência dos atores estatais na decisão das políticas tributárias ao verificar que:

“o fato da Comissão de Tributos, Orçamento e Finanças contar com um número expressivo de ex-prefeitos, ex-governadores e ex-secretários de Estado, como já foi salientado, contribuiu para reforçar as posturas estadualistas e localistas, dado que esses constituintes estavam mais preocupados com o fortalecimento financeiro de seus locais de origem e com seu próprio futuro político.” (LEME, 1992, p. 82)

Essa experiência também é retratada por Ricardo Varsano, em texto que relata a evolução do sistema tributário brasileiro de 1891 a 1988⁵⁵.

⁵⁵ VARSANO, Ricardo. A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas, disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1839/1/td_0405.pdf. Acesso em: 31 ago 2024.

Ao narrar o processo constituinte que resultou no sistema tributário desenhado pela Constituição de 1988, VARSANO destaca a amplitude conferida pelo novo texto ao grau de autonomia fiscal dos Estados e Municípios, citando dois exemplos: (i) a atribuição dos Estados para fixar a alíquota do ICMS em sua jurisdição, e (ii) a extinção da faculdade antes outorgada à União para conceder isenções de impostos estaduais e municipais (VARSANO, 1996, p. 13).

Essa redistribuição de competências resultou, de acordo com VARSANO, da presença ativa dos representantes de Estados e Municípios no processo legislativo, em contraposição à postura mais omissa da União. Como descreve o autor, a “nítida preferência desses governos por recursos transferidos vis-à-vis sua obtenção mediante esforço fazendário próprio resultou também, diante da omissão das autoridades fazendárias federais no processo de concepção do sistema tributário, no excessivo aumento das transferências” (VARSANO, 1996, p. 14).

2.5.2 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES ESTATAIS

Como detalhado no item 2.4.2, a mudança promovida pela Câmara dos Deputados na estrutura inicialmente proposta para a tributação do consumo afeta (i) o exercício da competência tributária pelos entes federativos, e, conseqüentemente, (ii) o exercício de poder decorrente das atribuições conferidas ao Comitê Gestor do IBS, ao qual cabe a regulamentação do imposto, com as diretrizes de interpretação e aplicação da respectiva legislação de regência; sua arrecadação e compensação, bem como a distribuição do produto de sua arrecadação; e (iii) seu julgamento na esfera administrativa (art. 156-B, incisos I a III, da Constituição Federal).

Ademais, como detalha o §2º, incisos V e VI, o exercício desses poderes também será desdobrado nas atividades de fiscalização, lançamento, cobrança, representação administrativa e judicial, por meio das administrações tributárias e procuradorias dos Estados, Municípios e do Distrito Federal – e pela Administração tributária da União e Procuradoria da Fazenda Nacional, relativamente à CBS.

Nesse contexto, os atores estatais relativamente aos quais é possível presumir a existência de interesses autônomos, ao menos em abstrato, são aqueles (i) eleitos para os cargos de chefe dos Poderes Executivos dos entes federativos mencionados e (ii) os integrantes de suas burocracias tributárias.

A atuação dos referidos atores também pode ser realizada por intermédio de entidades representativas dos entes federativos (a exemplo da Confederação Nacional de Municípios), ou dos servidores de carreira das burocracias estatais às quais são atribuídas as funções tributárias (a exemplo do Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual de São Paulo – Sinafresp e

do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Sindifisco Nacional).

Desse modo, os atores estatais relevantes para essa pesquisa podem ser assim detalhados:

Quadro 3 – Detalhamento dos atores estatais considerados na pesquisa

	União	Estados e DF	Municípios
Cargos eletivos	Presidente da República	Governadores	Prefeitos
	-	Entidades representativas dos Estados e do DF	Entidades representativas dos Municípios
Burocracia estatal	Ministro da Fazenda/Economia, Secretário da Receita Federal do Brasil e servidores de carreira da Receita Federal do Brasil, inclusive nas atividades de julgamento administrativo	Secretários e servidores de carreira das Secretarias de Fazenda dos Estados e do DF, inclusive nas atividades de julgamento administrativo	Secretários e servidores de carreira das Secretarias Fazenda dos Municípios, inclusive nas atividades de julgamento administrativo
	Procuradores da Fazenda Nacional	Procuradores das Fazendas Públicas dos Estados e do DF	Procuradores das Fazendas Municipais
	-	Entidades representativas dos servidores das Administrações e procuradorias dos Estados e do DF	Entidades representativas dos servidores das Administrações e procuradorias dos Municípios

Fonte: Quadro elaborado pela própria autora.

Com relação à atuação dos membros da burocracia estatal, os achados relatados por HECLLO corroboram sua relevância para a análise a partir da perspectiva adotada neste trabalho. Ao analisar o processo decisório que resultou na criação do seguro-desemprego no Reino Unido e nos reajustes de pensões na Suécia, o cientista político identificou atuações consistentes por parte dos atores estatais vinculados à burocracia do Estado, especialmente ao aprofundar e dar subsídios para os debates das referidas políticas públicas.

“Se fosse necessário escolher um grupo entre todos os fatores políticos separados como o mais consistentemente importante (embora não haja razão convincente para forçar escolhas dessa maneira), as burocracias do Reino Unido e da Suécia se destacam como predominantes nas políticas estudadas.

Uma dimensão dessa importância administrativa está implícita no termo “consistentemente”. Embora partidos e grupos de interesse ocasionalmente tenham desempenhado papéis extremamente importantes, foram os serviços civis que forneceram a análise e a revisão mais constantes, subjacentes à maioria das ações governamentais. (...)

Além da persistência da influência, o efeito substancial administrativo sobre o conteúdo da política tem sido imenso”. (HECLO, 2010, tradução nossa – p. 190)

Rogério Arantes e Thiago Moreira também analisaram a atuação dos atores vinculados à burocracia estatal, tratando desse processo de influência sob a perspectiva teórica do pluralismo estatal, que “permite enxergar as associações e carreiras de servidores públicos como atores no jogo político, ou seja, como grupos de interesses agindo em nome de seus próprios projetos e ambições” (ARANTES *et al.*, 2019, p. 104).

No artigo “Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal”, ARANTES e MOREIRA apresentam a ideia de ativismo político estatal, por meio do qual as carreiras de servidores públicos agem visando promover, de forma perene, a autoafirmação das instituições às quais são vinculados (ARANTES *et al.*, 2019, p. 100). A partir dessa lente, os autores verificaram que a agência dos agentes da burocracia estatal é ligada à consecução de interesses próprios e de afirmação institucional, criando espaços de disputa de poder entre as instituições no interior do próprio Estado.

Embora a análise de ARANTES e MOREIRA seja voltada às trajetórias percorridas pelo Ministério Público, pela Polícia Federal e pela Defensoria Pública, as premissas de seu estudo são aplicáveis às disputas verificadas no trâmite da PEC 45/2019, que propunha unificar poderes até então totalmente pulverizados entre as Administrações e Procuradorias de cada nível de governo.

No modelo de unificação originalmente proposto, criava-se um espaço de compartilhamento dos poderes decorrentes do exercício da competência tributária entre as Administrações tributárias da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (quais sejam, a Receita Federal e as Secretarias de Fazenda dos demais entes federativos).

O mesmo fenômeno era verificado com relação às atividades de julgamento administrativo, realizado, no cenário em que tramitou a PEC 45/2019, de forma totalmente segregada entre as esferas de governo.

No âmbito federal, tais funções são exercidas pelas Delegacias de Julgamento da Receita Federal do Brasil, vinculadas à RFB, e pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, composto paritariamente⁵⁶ por servidores de carreira da RFB e por representantes dos contribuintes, eleitos entre candidatos indicados pelas confederações representativas de categorias econômicas e pelas centrais sindicais⁵⁷. Nos Estados, no Distrito Federal e nos

⁵⁶ Conforme previsão do artigo 25, inciso II, do Decreto nº 70.235/72.

⁵⁷ Conforme previsão do artigo 68, caput, da Portaria do Ministério da Fazenda nº 1.634/23 (Regimento Interno do CARF).

Municípios, os processos administrativos também são realizados de forma independente e autônoma em cada ente, seguindo as regras estabelecidas pelas respectivas legislações estaduais, distrital e municipais⁵⁸⁵⁹.

O contencioso judicial em matéria tributária também é dividido, até o início da vigência dos tributos criados pela EC 132/23, entre os níveis de governo, cabendo às Procuradorias de cada ente federativo sua representação em juízo.

No formato proposto pelo texto inicial da PEC 45/2019, todas essas funções seriam reunidas e coordenadas pelo Comitê Gestor Nacional, colocando as carreiras de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na mesma arena de poder conferida às carreiras de servidores da União.

Assim, a proposta apresentada pela PEC 45/2019 criou um ambiente catalisador de potenciais conflitos entre a multiplicidade de atores estatais atrelados à burocracia do Estado, que passaram a atuar no processo legislativo da proposta de emenda para assegurar a “apropriação de garantias, mas também da definição de políticas públicas sob sua direta responsabilidade, visando consolidar seu encaixe específico no sistema institucional mais amplo” (ARANTES *et al.*, 2019, p. 105).

Com relação aos atores com cargos eletivos no Poder Legislativo, o contexto delimitado para a pesquisa não traz indícios, quando isoladamente considerado, de interesses autônomos que pudessem modular sua atuação para influenciar a adoção do “IVA Dual”. Não se ignora que, de forma indireta, tais atores também podem ter tido interesses associados à distribuição de competências tributárias, especialmente ao se considerar a relevância que atuações visando à garantia da arrecadação e da autonomia financeira de determinado Estado ou Município podem representar em discursos eleitorais.

Tampouco se ignora que os atores estatais do Legislativo possam ter exercido influência nas disputas envolvendo a redistribuição de competências tributárias pela PEC 45/2019. Exemplo dessa situação é verificada em manifestação do Deputado Luis Miranda ao pedir a palavra na reunião inaugural da Comissão Especial, realizada em 10/07/2019. Naquela oportunidade, o deputado fez uso de seu tempo de fala para apresentar críticas à unificação dos tributos sobre o consumo:

⁵⁸ A existência de um processo administrativo fiscal estruturado não é verificada em todos os Municípios do país, pois demanda investimentos para sua implementação e manutenção que, a depender do volume de arrecadação de tributos no local, não são viáveis ou convenientes.

⁵⁹ Em razão da multiplicidade desses níveis de governo (26 Estados, 1 Distrito Federal e 5.569 Municípios), não é possível detalhar nesse trabalho todos os formatos de julgamento administrativo, órgãos aos quais essa atribuição foi conferida e sua composição.

“Falamos em simplificação. Todos aqui concordam que o IVA é mais do que necessário no Brasil. Até os Estados e os Municípios, incrivelmente, se manifestaram a favor do IVA, um imposto único, porque o ICMS e o ISS já se tornaram impostos mais do que regressivos e, sem dúvida, ineficientes. No entanto, muitos Governadores discordam da existência do IVA, do imposto único, com a participação de um conselho em que a União esteja presente. Eles falam de um IVA dual, o que é possível, sim. Não há dificuldade nenhuma em termos dois IVAs: o federal e o estadual.”⁶⁰

Contudo, os indícios de sua influência nas disputas políticas pela divisão de competências não são associáveis, em abstrato, a interesses autônomos⁶¹ desses atores sob a perspectiva dos poderes decorrentes da competência para o exercício da tributação.

Por esse motivo, os atores do Legislativo não foram considerados como centrais no recorte estabelecido para a pesquisa, sendo as emendas e os pareceres por eles apresentados parte de uma análise que busca a aferir a possível influência dos demais atores estatais, especialmente como fontes relevantes de informação na construção das propostas.

2.5.3 LENTES DE ANÁLISE DO PRESENTE TRABALHO

A fim de facilitar a visualização do *framework* utilizado nessa pesquisa, o quadro a seguir sintetiza as lentes de análise que nortearão os tópicos a seguir.

Quadro 4 - Framework Da Análise De Documentos

Perspectivas teóricas	Enfoque	Contexto (cenário e distribuição de poder)
Institucionalismo histórico e pluralismo estatal	Interesses refletidos na atuação dos atores estatais com cargos eletivos no Poder Executivo e integrantes da burocracia estatal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disputas históricas entre os entes federativos pela atribuição de competências tributárias e funções dela decorrentes ✓ Demanda pela simplificação do modelo de tributação do consumo, posta como um dos princípios estruturantes da PEC 45/2019 ✓ Mecanismos institucionalizados e públicos de acesso aos atores estatais com cargo eletivo no Poder Legislativo ✓ Conquistas dos Estados, Distrito Federal e Municípios na distribuição de competências tributárias implementada pela CF/88

Fonte: Quadro elaborado pela própria autora.

⁶⁰Conforme notas taquigráficas da Reunião 56502 - Reunião de Instalação e Eleição. Disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&tpReuniaoEvento=Instala%C3%A7%C3%A3o&dtReuniao=10/07/2019&hrInicio=01/01/1900%2010:03:23&hrFim=01/01/1900%2011:56:50&origemDiscurso=ESCRIBA&nmLocal=Plen%C3%A1rios%20das%20Comiss%C3%B5es&nuSessao=56502&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=10:03&sgFaseSessao=&Data=10/07/2019&txApelido=&txFaseSessao=&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=10:03&txEtapa>. Acesso em: 10 jan 2025.

⁶¹ Como haveria, a título de exemplo, caso a Emenda à Constituição tivesse por objeto assuntos como as regras de imunidade parlamentar ou a extensão da revisão judicial de atos legislativos.

Demarcadas essas premissas, os próximos itens serão dedicados à análise dos documentos que registram a atuação de atores estatais nas disputas pelo “IVA Dual” durante o processo legislativo da PEC 45/2019, a partir dos quais se verificará (i) se houve atuação de atores estatais na mudança para o “IVA Dual” e (ii) que argumentos foram mobilizados por eles para influenciar essa decisão política.

2.5.4 INDÍCIOS DA INFLUÊNCIA DOS ATORES ESTATAIS NA FORMULAÇÃO DO “IVA DUAL” DURANTE O TRÂMITE LEGISLATIVO DA PEC 45/2019

A análise dos documentos selecionados para a pesquisa será apresentada de acordo com a ordem cronológica de tramitação da PEC 45/2019 no Poder Legislativo.

2.5.4.1 TRAMITAÇÃO DA PEC 45/2019 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A análise dos documentos selecionados para a pesquisa será apresentada de acordo com a ordem cronológica de tramitação da PEC 45/2019 no Poder Legislativo e organizada conforme o tipo de documento analisado (registros e apresentações nas audiências públicas, emendas, pareceres e substitutivos).

Esses dados serão analisados com o intuito de identificar manifestações que tratem especialmente (i) da simplificação do sistema tributário e (ii) do federalismo fiscal, considerando as diferentes dimensões de distribuição do poder inerente ao exercício da competência tributária, detalhadas no item 2.5.2. Os achados de cada etapa da pesquisa serão sistematizados em quadros sinóticos ao final do respectivo subtópico, contendo o detalhamento das informações relevantes para a investigação: propostas apresentadas, argumentos mobilizados em sua defesa, e grupos de atores ligados a cada proposição.

a. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

Durante a tramitação da PEC 45/2019, foram realizadas duas audiências públicas, das quais participou como ator estatal um representante do Sindifisco Nacional⁶².

⁶² Em uma das audiências públicas realizadas pela CCJ da Câmara dos Deputados também participou um Conselheiro do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, indicado para essa função como representante dos contribuintes na composição paritária do órgão. Desse modo, embora estivesse exercendo temporariamente uma função pública à época da audiência pública, o Conselheiro não ocupava cargo público, com todas as garantias a ele inerentes, motivo pelo qual não foi considerado como ator estatal para as finalidades desse trabalho.

Os aspectos federativos do “IVA Único” não foram abordados em sua manifestação. Contudo, houve menção à importância da unificação integral dos tributos sobre o consumo (“IVA Único”) para a simplificação do sistema tributário brasileiro.

De acordo com o representante do Sindifisco Nacional, uma parte do contencioso tributário *se justifica pela complexidade do sistema tributário. O sistema tributário cria complexidade. Nesse ponto, temos forte expectativa de que uma reforma irá diminuir a litigiosidade.*

Após as audiências públicas, o parecer apresentado pela Relatoria da CCJ foi colocado em votação e aprovado pela maioria dos membros da Comissão, que decidiram ser admissível a proposta de Emenda à Constituição. A questão federativa foi tratada com profundidade no parecer, que reconheceu a relevância do ISS e do ICMS para a composição da receita dos Estados e Municípios, mas concluiu não haver afronta ao pacto federativo. Não foi formulada sugestão de adoção do “IVA Dual” nessa fase.

A conclusão pela admissibilidade da PEC 45/2019 foi alcançada com base em dois aspectos do sistema tributário criado pela CF/88, que já antecipariam os efeitos da unificação de tributos para a autonomia dos entes federativos. No primeiro ponto, o relatório afirma que a CF/88 já conferia ao Congresso Nacional a competência legislativa para editar normas gerais envolvendo ICMS e ISS (conforme artigos 146, inciso III⁶³, 155, §2º, inciso XII⁶⁴ e 156, §3º),

⁶³ Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

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;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

⁶⁴ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

XII - cabe à lei complementar:

a) definir seus contribuintes;

b) dispor sobre substituição tributária;

c) disciplinar o regime de compensação do imposto;

d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a"

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b;

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

de modo que, mesmo antes da PEC 45/2019, a autonomia dos Estados e Municípios para gerir os referidos tributos era reduzida. No segundo, a proposta de gestão compartilhada a ser exercida pelo Comitê Gestor é equiparada à experiência do SIMPLES Nacional, que reúne tributos de competências dos três níveis de governo.

Quadro 5 - Sistematização Dos Fundamentos do Parecer da CCJ

Argumento	Trechos correspondentes
Restrição da autonomia dos Estados e Municípios já é prevista pela CF/88	<p>Acerca de eventuais questionamentos sobre a impossibilidade de os entes federativos poderem legislar em matéria tributária sobre o novo Imposto, além da fixação de suas alíquotas, não se verifica na Proposta de Emenda Constitucional ameaça ao Pacto Federativo.</p> <p>A Constituição Federal, buscando a harmonia federativa, já atribui ao Congresso Nacional a competência para a edição de leis complementares sobre normas gerais em matéria tributária (art. 146, III), tanto que os elementos da regra-matriz de incidência tributária do ICMS (art. 155, §2º, XII) e do ISS (art. 156, §3º) são por elas definidos. Assim, a competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios já é restrita, vez que os entes não podem legislar de modo contrário às LC nº 87/1996 e LC nº 116/2003.</p> <p>No caso dos Municípios, por exemplo, a legislação complementar fixa os percentuais mínimo e máximo das alíquotas de ISS, sendo que no Imposto sobre Bens e Serviços essa competência será, em verdade, ampliada, porque não haverá imposição de alíquota máxima e mínima, a fim de que o Município tenha a possibilidade de arrecadar o imposto de acordo com suas necessidades.</p>
Gestão compartilhada entre os entes federativos já é prevista pela CF/88	<p>Também é preciso observar que se está desenhando no texto constitucional um comitê gestor desse novo imposto, com a participação de representantes dos três níveis governamentais.</p> <p>Experiência semelhante foi desenhada relativamente ao regime especial de recolhimento de tributos das microempresas e empresas de pequeno porte instituído pela Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro 2006, o SIMPLES Nacional.</p>

Fonte: Quadro elaborado pela própria autora, a partir das informações sobre a tramitação da PEC nº 45/2019, disponíveis em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1728369&filename=PEC%2045/2019 Acesso em: 10 jan 2025.

Em 17/06/2019, foi criada a “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019”, dando inícios aos debates sobre o mérito da PEC.

b. Comissão Especial para a Reforma Tributária

(i) Audiências Públicas e Seminários

De acordo com as informações sobre a tramitação da PEC 45/2019 constantes no site da Câmara dos Deputados, foram apresentados e aprovados junto à Comissão Especial mais de

100 requerimentos para a realização de audiências públicas e seminários para debater a proposta de Emenda à Constituição.

Contudo, em resposta a pedido de acesso à informação encaminhado à Câmara dos Deputados (Anexo A), o Departamento de Comissões da Casa informou que apenas 25 desses eventos foram realizados no âmbito da Comissão Especial, tendo os demais requerimentos sido cancelados por motivos logísticos e políticos.

A partir das notas taquigráficas das 25 reuniões, foi possível identificar a participação de atores estatais em 14 oportunidades⁶⁵⁶⁶: 3 audiências públicas e 11 seminários, esses realizados em Feira de Santana/BA, Goiânia/GO, São Paulo/SP, Vitória/ES, Rio de Janeiro/RJ, Belém/PA, Porto Velho/RO, Fortaleza/CE, Belo Horizonte/MG, Florianópolis/SC e Porto Alegre/RS⁶⁷. Um dos eventos era destinado ao debate sobre o federalismo na reforma tributária e outros dois sobre os impactos da PEC 45/2019 para Estados e Municípios, o que indica a relevância do tema para a Comissão.

A relação dos atores estatais que participaram dessas reuniões foi detalhada no quadro do Anexo B e, a partir de sua análise, é possível identificar a prevalência de atores vinculados aos Estados e Municípios em relação a representantes da União.

Os Estados e Municípios tiveram o maior número de atores convidados para as audiências e seminários, contando cada um com 15 participantes. Nos Estados, com a maioria dos atores eram vinculados a cargos da Administração tributária (12 servidores, em relação a 3 com cargos eletivos). Nos Municípios, por sua vez, a participação de burocratas e eleitos foi mais equilibrada, sendo de 7 e 8 atores respectivamente⁶⁸.

Os interesses da União foram apresentados apenas por membros da burocracia estatal, cuja participação correspondeu a apenas um terço (5 atores) da verificada para Estados e Municípios, como retratado no gráfico a seguir:

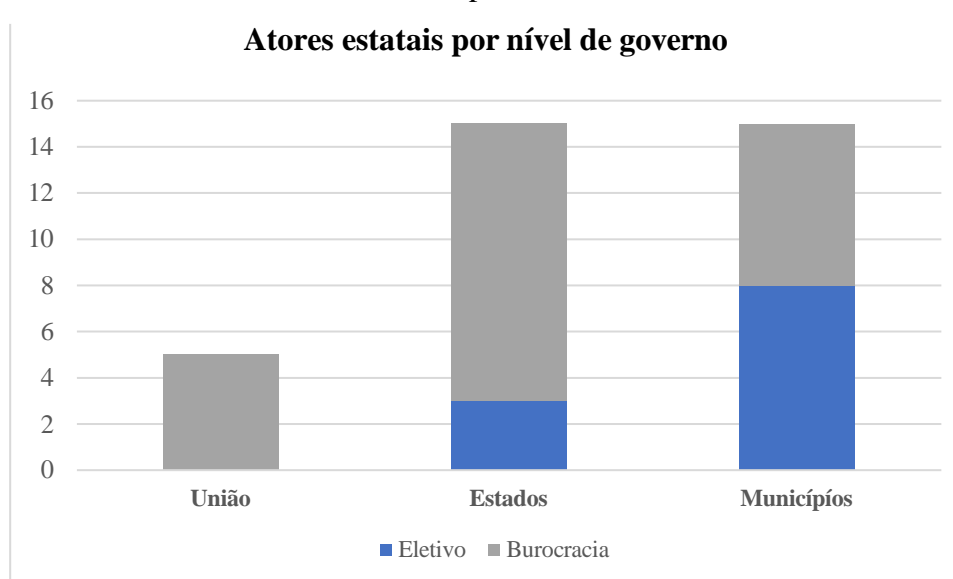
⁶⁵ A relação completa dos atores estatais que participaram das reuniões está disponível no Anexo B.

⁶⁶ Não foram consideradas as manifestações feitas por atores com cargos eletivos no Poder Executivo ou de carreira nas Administrações tributárias na condição de expectadores das audiências públicas, que se inscreveram para participar e formular perguntas ou considerações.

⁶⁷ Em 16/12/2019 foi realizado Seminário regional na Câmara Municipal de Imperatriz/MA, contudo, as notas taquigráficas da reunião não estão disponíveis. Por esse motivo, esse seminário não foi considerado na análise.

⁶⁸ No seminário realizado em Belém/PA, o governador do Pará e o Prefeito da Capital foram representados pelos Secretários de Fazenda do Estado e do Município, respectivamente. Considerando que o convite foi endereçado aos ocupantes de cargos eletivos, e que os Secretários de Fazenda participaram como seus representantes, a participação de ambos foi computada no grupo “Eletivo”.

Gráfico 1 - Participação de atores estatais por nível de governo. Comissão Especial



Fonte: Gráfico elaborado pela própria autora, a partir das informações sobre as audiências públicas realizadas na Comissão Especial, disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-045-19-reforma-tributaria>. Acesso em: 10 jan 2025.

A fim de dar maior granularidade à análise, foram identificados e sistematizados os argumentos e as propostas apresentados por esses atores nas audiências públicas e seminários, transcritos nas Notas Taquigráficas disponibilizadas pela Câmara dos Deputados. Nessa etapa, foram selecionadas apenas as manifestações que retratavam as tensões envolvendo a proposta de “IVA Único” sob a perspectiva do pacto federativo.

Visando facilitar a leitura, as propostas e argumentos foram atreladas aos atores classificados de acordo com as seguintes categorias: “União/eletivo”, “União/burocracia”, “Estado/eletivo”, “Estado/burocracia”, “Município/eletivo” e “Município/burocracia”.

A partir de sua análise foi possível agrupar os posicionamentos dos atores estatais em seis grandes blocos: (i) defesa do formato proposto pela PEC 45/2019 (“IVA Único” com um Comitê Gestor composto por representantes de todos os entes federativos); (ii) manutenção do “IVA Único” e alteração do CG-IBS para que seja composto apenas por Estados e Municípios; (iii) manutenção das competências tributárias dos Estados e, ou, Municípios (ICMS e ISS), com o aprimoramento e a padronização de suas legislações para a simplificação do sistema tributário; (iv) adoção do “IVA Dual”; (v) restrição da PEC 45/2019 aos tributos sobre o consumo de competência da União (PIS/COFINS e IPI) e (vi) manutenção do “IVA Único” com a descentralização das atividades de regulamentação e administração do tributo, para que sejam

exercidas de forma individualizada em cada ente, ou a atribuição de tais funções apenas aos Municípios.

Alguns dos atores estatais participantes das reuniões não se manifestaram sobre o “IVA Único”, tendo abordado outros temas em suas falas. As propostas relacionadas ao “IVA Único”, por sua vez, foram agrupadas de acordo com os argumentos e os atores estatais que as apresentaram.

O primeiro achado dessa sistematização é o fato de que os atores ligados à burocracia dos Estados lideraram a proposta de manutenção do “IVA Único”, mas com uma alteração importante nas regras de composição do CG-IBS: a União deveria ser excluída do Comitê Gestor, cujas atribuições ficariam a cargo exclusivamente dos Estados e Municípios.

É importante ressaltar que, para esse bloco, a unificação das competências tributárias prevista pela PEC 45/2019 seria mantida, de modo que o IBS continuaria englobando os tributos sobre o consumo da União (IPI e PIS/COFINS). Contudo, o poder de administração desse “IVA Único” seria destinado apenas aos Estados e Municípios, retirando da União qualquer ingerência sobre a regulamentação, fiscalização, arrecadação, julgamento e distribuição do imposto.

Esse foi o bloco de propostas com maior número de manifestações favoráveis nas reuniões da Comissão Especial, marcando a grande participação do “Estado/Burocracia” e a organização de seus integrantes para a formação de um consenso na defesa de seus interesses. Apenas uma das propostas apresentadas por esses atores continha uma pequena divergência para defender a total descentralização das funções de administração do IBS, que deveria ser exercida pelos Estados.

Nesse sentido, como se verifica nos trechos transcritos no Quadro 6, o Presidente do COMSEFAZ (Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal) mencionou, inclusive, que a proposta representava *uma unificação das posições dos 27 Secretários de Fazenda*, o que reforça a percepção de que havia uma atuação em grupo dos representantes do “Estado/Burocracia”.

O segundo bloco de propostas com o maior número de defesas entre os atores estatais foi o de manutenção das competências tributárias dos Estados e Municípios para a instituição do ICMS e do ISS, respectivamente. Essa sugestão foi endereçada por atores de cargos eletivos e da burocracia dos Municípios, que desdobraram o argumento de proteção à autonomia dos entes federativos (i) na relevância financeira do ISS para o custeio das despesas municipais e (ii) seu potencial de arrecadação em um cenário de transformação da sociedade, refletindo a

ideia de que os Municípios seriam prejudicados no longo prazo ao repartir com os demais níveis de governo o tributo mais promissor entre os cinco tratados pela PEC 45/2019.

Em linha com esses argumentos, um representante da burocracia tributária municipal também defendeu a restrição da PEC 45/2019 aos tributos de competência da União, o que levaria indiretamente à manutenção do ISS nos Municípios. Apenas um integrante desse grupo se posicionou favoravelmente ao “IVA Único”, mas propôs que as funções de administração do imposto⁶⁹ fossem concentradas nos Municípios.

Outro fator relevante na fala desses atores é o reforço à necessidade de simplificação do sistema tributário nacional, colocada como diretriz da proposta de emenda à Constituição e destacada como um dos pontos centrais da reforma nas manifestações de diversos deputados e convidados nas reuniões da Comissão Especial. Os representantes dos grupos “Município/Eletivo” e “Município/Burocracia” usam a simplificação em favor da sua proposta, afirmando que o mesmo objetivo poderia ser alcançado pelo aprimoramento e padronização das legislações já existentes para o ICMS e o ISS.

A resistência dos Estados e Municípios foi um dos pontos centrais aduzidos como fundamento para o terceiro grupo de propostas com maior destaque: a adoção do “IVA Dual”. Entre os integrantes do grupo “União/Burocracia”, a separação do IVA em dois tributos sobre o consumo foi apresentada como solução para tornar a reforma tributária factível, considerando especialmente a resistência dos Estados à participação da União no CG-IBS.

Nesse contexto, o “IVA Dual” é apresentado pelos burocratas da Administração tributária federal como uma alternativa ao movimento dos servidores fazendários dos Estados, que se uniram em torno de uma proposta que destituía a União dos poderes de regulamentação, fiscalização, arrecadação, julgamento e partilha de receitas do IBS.

A única manifestação favorável ao “IVA Dual” feita por ator vinculado à burocracia do Estado deixa clara a ressalva de que esse modelo era apoiado apenas em caráter subsidiário, sendo o ideal, para tais entes, a adoção do “IVA Único” com um CG-IBS composto por Estados e Municípios.

O “IVA Dual”, portanto, não foi defendido como modelo mais adequado tecnicamente para a reforma da tributação sobre o consumo, mas como o modelo possível diante das tensões que permeavam os debates sobre a unificação de tributos pela PEC 45/2019, ou seja, como instrumento político para superar as dificuldades práticas decorrentes da administração do IBS por um único órgão, composto por representantes dos três níveis de governo.

⁶⁹ Atribuídas ao CG-IBS pela PEC 45/2019.

Um último ponto se destaca nas manifestações feitas durante o trâmite da PEC 45/2019 na Comissão Especial: apenas dois atores fizeram a defesa do formato proposto pela PEC 45/2019, ambos representantes dos ocupantes de cargos eletivos em Estado e Município da federação. Nos dois casos, o argumento mobilizado pelos atores foi o de que apenas a unificação total dos tributos sobre o consumo permitiria a simplificação do sistema tributário nacional, sem menção à centralização dos poderes de administração do IBS em um Comitê Gestor.

Quadro 6 - Relação de propostas e argumentos por atores

Proposta	Argumentos relacionados	Atores estatais
Manutenção do formato proposto pela PEC 45/2019 ⁷⁰	"IVA Único" viabilizará a simplificação do sistema tributário, almejada pela reforma	1 Estado/Eletivo 1 Município/Eletivo
"IVA Único" e CG-IBS composto apenas por Estados e Municípios	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Autonomia Estados e, ou, Municípios ✓ Atribuição de poder de voto à União no CG-IBS causaria desequilíbrio, pois sua posição não demanda maioria ou consenso ✓ Arrecadação do ICMS e, ou, do ISS, é a mais relevante entre os tributos objeto da unificação, de modo que sua administração deveria ser atribuída aos Estados e Municípios ✓ Estados têm mais capacidade de fiscalização do IBS ✓ Experiência do SIMPLES Nacional é negativa, pois concentra poder na União ✓ IVA Único" viabilizará a simplificação do sistema tributário, almejada pela reforma 	6 Estado/Burocracia

⁷⁰ Em uma das manifestações de representante da burocracia dos Estados foi mencionada a concordância com a unificação de tributos prevista pela PEC 45/2019, mas com aprimoramentos que seriam apresentados em proposta de emenda aos deputados. Tendo em vista que os pontos de aprimoramento não foram detalhados nessa manifestação, não foi possível identificar com clareza a proposta defendida pelo referido ator, motivo pelo qual não foi computado no bloco "Defesa do formato proposto pela PEC 45/2019".

Manutenção das competências tributárias dos Estados e Municípios (ICMS e ISS)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Autonomia Estados e, ou, Municípios ✓ Arrecadação do ISS é muito representativa para os Municípios, de modo que sua extinção causaria prejuízos graves a tais entes ✓ ISS é o tributo com a maior perspectiva de aumento de arrecadação no futuro, considerando a transformação do Brasil em uma sociedade de serviços ✓ A simplificação do sistema tributário pode ser alcançada pelo aprimoramento e padronização dos tributos sobre o consumo já existentes 	2 Município/Eletivo 2 Município/Burocracia
“IVA Dual”	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “IVA Dual” é alternativa para viabilizar a reforma da tributação sobre o consumo, considerando a resistência dos Estados à participação da União no CG-IBS ✓ “IVA Dual” é alternativa mais factível para a reforma e a execução das atividades atribuídas às Administrações tributárias ✓ Autonomia Estados e, ou, Municípios 	2 União/Burocracia 1 Estado/Burocracia ⁷¹
Restrição da reforma aos tributos sobre o consumo de competência da União	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Autonomia dos entes federativos ✓ ISS é o tributo com a maior perspectiva de aumento de arrecadação no futuro, considerando a transformação do Brasil em uma sociedade de serviços 	1 União/Burocracia 1 Município/Burocracia
“IVA Único” com a descentralização das funções de administração ou sua atribuição apenas aos Municípios	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estados têm mais capacidade de fiscalização do IBS ✓ Autonomia dos entes federativos 	1 Estado/Burocracia 1 Município/Burocracia

Fonte: Quadro elaborado pela própria autora, a partir das informações sobre as audiências públicas realizadas na Comissão Especial, disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-045-19-reforma-tributaria>. Acesso em: 10 jan 2025.

(ii) Emendas à PEC 45/2019

Durante o período de tramitação da PEC 45/2019 na Comissão Especial, foram apresentadas 219 emendas parlamentares, das quais 14 pretendiam alterações relacionadas ao modelo de IVA Único apresentado na Proposta de Emenda à Constituição.

As emendas foram sistematizadas com base nas categorias analíticas criadas para as falas dos atores estatais nas audiências públicas e seminários (tópico 2.5.4.1.b.(i)). Nessa etapa, foram incluídas nas descrições das categorias algumas variações encontradas nas emendas

⁷¹ Nesse caso, o “IVA Dual” foi apresentado pelo ator estatal como alternativa subsidiária à proposta de “IVA Único” com CG-IBS composto apenas por Estados e Municípios.

parlamentares, que alteravam ou complementavam os modelos propostos nas reuniões da Comissão Especial sem modificá-los substancialmente.

A análise partiu das mesmas categorias para que fosse possível buscar indícios da aderência entre as sugestões apresentadas pelos atores estatais nas reuniões da Comissão Especial e as emendas propostas pelos Deputados.

Diferentemente do que se constatou nas reuniões, nessa etapa prevaleceu o a ideia do IVA Dual, presente em 5 das propostas analisadas. Nas justificativas das respectivas emendas, constam como motivos para a adoção do “IVA Dual” (i) o fato de que essa era a principal reivindicação de governadores e secretários de fazenda estaduais, (ii) a busca pela construção de uma solução que permitisse o engajamento de todas as unidades, e (iii) a simplificação da tributação sobre o consumo.

Nas emendas 21 e 212, todavia, as competências tributárias seriam atribuídas apenas à União e aos Estados, sem abranger os Municípios.

A emenda 40, também computada no bloco das proposições “IVA Dual”, trouxe uma diferença relevante em relação ao texto das demais emendas, prevendo (i) a criação de um IVA de competência dos Estados e (ii) a unificação das contribuições de competência da União, para que passem a ser cobrança uma única exação incidente sobre a receita bruta auferida pela pessoa jurídica, denominada “Cofisp”.

Embora tenha elegido a receita bruta como base para a apuração da Cofisp, essa grandeza também se presta a quantificar os ingressos decorrentes do exercício de atividades típicas de contribuintes que realizem operações com bens ou com serviços⁷², permitindo, para os fins da classificação pretendida nesse trabalho, inserir a emenda 40 no conjunto de propostas que buscam estabelecer um paralelismo entre as competências distribuídas aos Estados e Municípios, de um lado, e à União, de outro.

Por fim, na emenda 178 consta a afirmação de que a solução proposta foi construída com base no trabalho de diversos atores, entre os quais a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), o que denota a sua aderência aos interesses dos atores estatais.

Outras 4 emendas buscaram medidas menos estruturantes em relação ao “IVA Único”, mantendo o formato proposto pela PEC 45/2019 com algumas variações que buscavam

⁷² Nesse sentido, no artigo “A constitucionalidade do fato gerador da CBS”, VASCONCELOS, ALVIM e MATTHIESEN analisam o conceito de receita bruta historicamente traçado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que associou essa grandeza à contrapartida das atividades operacionais realizadas pelas empresas, inclusive as que envolvam operações com bens e serviços. O artigo está disponível em: <https://www.jota.info/artigos/a-constitucionalidade-do-fato-gerador-da-cbs>. Acesso em: 11 fev 2025.

assegurar a paridade e o equilíbrio entre os entes federativos no CG-IBS, ou a prevalência dos Estados em sua formação. Além disso, a emenda 192, previa que a parcela do IVA destinada à União seria cobrada como adicional de alíquota do IBS, em percentual definido pelo CG-IBS.

A manutenção do “IVA Único” com a exclusão da União do Comitê Gestor, proposta verificada com maior frequência nas manifestações dos atores estatais, foi encampada por duas emendas. Apenas uma delas se aprofunda nos motivos para a adoção desse modelo, destacando que os ajustes sugeridos trariam mais eficiência e simplificação ao sistema tributário nacional.

Outras três emendas propõem a manutenção das competências dos Estados e Municípios para a instituição do ICMS e do ISS, respectivamente. Em todas é suscitada a possibilidade de alcançar a simplificação por meio do aprimoramento e padronização das legislações relacionadas aos tributos já cobrados pelos entes federativos, sem que seja necessária a sua substituição. As emendas também sugerem que a reforma da tributação sobre o consumo seja implementada com relação às contribuições de competência da União, que devem ser unificadas.

As justificativas de duas dessas emendas encontram elementos adicionais de conexão com as falas dos atores estatais e devem ser analisadas com mais profundidade.

A emenda 163 menciona que a implementação imediata de um “IVA Único” enfrentaria muitas dificuldades, sugerindo que a reforma seja feita em duas etapas: a primeira restrita aos tributos sobre o consumo da União; e a segunda, a ser debatida no futuro, na qual seria endereçada a possibilidade de integração entre ICMS e ISS. Nesse sentido, a referida emenda sinaliza um posicionamento favorável à eventual adoção do “IVA Dual”, desde que realizada de forma gradual e em períodos distintos.

A emenda 117, por sua vez, é embasada na necessidade de preservação da autonomia dos Estados e Municípios, concluindo que o formato de “IVA Único” previsto na PEC 45/2019 não seria adequado por transferir à *União competências tributárias que respondem por 43% da arrecadação dos Municípios (ISS) e 88% da arrecadação dos Estados (ICMS), o que reduzirá substancialmente o poder de decisão desses entes.*

Quadro 7 - Emendas apresentadas à PEC 45/2019 durante tramitação na Comissão Especial

Nº	Categoria	Justificativa
<u>5</u>	“IVA Dual”	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Emende pretende equacionar alguns dos principais entraves que dificultam a obtenção de consenso na PEC 45/2019 ✓ IVA dual é a principal reivindicação dos governadores e secretários de fazenda estaduais

21	<p>“IVA Dual”</p> <p>Variações:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ IVA de competência dos Estados, com a participação dos Municípios nas atividades de regulamentação, arrecadação, fiscalização e cobrança do imposto ✓ Tributo de competência da União observará as regras de incidência estabelecidas pelos Estados para o IBS 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Justificativa apenas descreve a proposta
40	<p>“IVA Dual”</p> <p>Variações</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ IVA de competência dos Estados ✓ Unificação das contribuições de competência da União em uma única contribuição sobre a receita bruta 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Unificação das contribuições na Cofisp é a opção mais viável para a União, pois reduz consideravelmente o número de tributos federais e simplifica a normatização e mantém uma base de incidência já testada (receita bruta) e que possui aptidão para manter os níveis atuais de arrecadação. ✓ IVA de competência exclusivamente estadual evita a complexidade do compartilhamento de competências tributárias.
47	<p>“IVA Único” e CG-IBS composto apenas por Estados</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Justificativa apenas descreve a proposta
63	<p>Manutenção do formato proposto pela PEC 45/2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ As alterações propostas relativamente ao CG-IBS promovem o equilíbrio entre os entes federativos e garante que não haja restrição ao exercício de suas competências e gestão das receitas tributárias ✓ A participação dos três níveis de governo no Comitê Gestor promove a harmonia entre os entes federados relativamente à legislação e à gestão de seus tributos.
73	<p>“IVA Único” e CG-IBS composto apenas por Estados</p> <p>Varição: União integrará o CG-IBS, mas o comitê deverá se reportar a uma assembleia composta apenas por representantes dos Estados, Distrito Federal e Municípios⁷³</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alteração proposta confere mais eficiência e simplificação ao atual sistema tributário nacional
117	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manutenção das competências tributárias dos Estados e Municípios (ICMS e ISS); e 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Unificação total dos tributos sobre o consumo implica redução da autonomia financeira dos entes federativos, violando o art. 60, §4º, da Constituição. ✓ PEC 45/2019 transfere à União competências tributárias que respondem por 43% da arrecadação dos Municípios (ISS) e 88% da arrecadação dos Estados (ICMS), o que reduzirá substancialmente o poder de decisão desses entes

⁷³ Embora nessa emenda a União ainda esteja na composição do CG-IBS, tendo em vista que o poder decisório sobre a administração do tributo caberia à Assembleia, da qual tal ente não faria parte, para facilitar a categorização considerou-se que, para os fins da pesquisa, os efeitos dessa proposta eram equivalentes aos da sugestão de exclusão da União do Comitê Gestor.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Restrição da reforma aos tributos de competência da União 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alternativa mais segura juridicamente é manter a competência dos Estados e Municípios para a instituição do ICMS e do ISS, respectivamente, e promover ajustes nas regras relacionadas a tais tributos para racionalizar a sua cobrança e reduzir sua complexidade.
119	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manutenção das competências tributárias dos Estados e Municípios (ICMS e ISS); e ✓ Restrição da reforma aos tributos de competência da União⁷⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A manutenção de contribuições sociais visa garantir a existência de fonte própria e exclusiva para a seguridade social ✓ Objetivo de simplificação tributária é mantido como diretriz da proposta, na medida em que será promovida a unificação do PIS e da Cofins, com aprimoramentos em suas normas voltados à redução da complexidade.
128	<p>Manutenção do formato proposto pela PEC 45/2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Necessidade de manter a composição do CG-IBS na forma proposta pela PEC 45/2019, pois a falta de representação de um dos entes no comitê gestor poderia prejudicar seus interesses. ✓ A unificação proposta abrange tributos federais, estadual e municipal, afetando os orçamentos dos três níveis de governo.
163	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manutenção das competências tributárias dos Estados e Municípios (ICMS e ISS); e ✓ Restrição da reforma aos tributos de competência da União 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A unificação dos tributos sobre o consumo envolve inúmeros fatores e circunstâncias peculiares a cada localidade e enfrenta sérias dificuldades para a sua administração na prática. ✓ As grandes mudanças estruturais não devem ser implementadas de uma só vez, sendo prudente e recomendável realizar a reforma em duas etapas: a primeira, de unificação d tributos de competência da União; e a segunda de integração do ICMS e ISS, a ser realizada em momento de maior amadurecimento constitucional. ✓ A complexidade envolvendo o ICMS pode ser enfrentada com o aprimoramento de sua legislação
172	<p>Manutenção do formato proposto pela PEC 45/2019</p> <p>Acréscimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Maioria de Estados e Municípios na composição do CG-IBS 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A instituição e gerenciamento do IBS demandará uma grande capacidade de articulação interinstitucional entre os entes federativos ✓ Emenda busca estabelecer o equilíbrio entre a necessidade de articulação entre os níveis de governo e a preservação do protagonismo dos estados e dos municípios na gestão do IBS, considerando-se que o ICMS é o principal tributo objeto da unificação. ✓ Participação da União no Comitê Gestor é importante, mas deve ser sopesada com o devido espaço institucional aos Estados e Municípios.

⁷⁴ A emenda estabelece que a contribuição será cobrada como adicional do imposto previsto pelo artigo 155, IV, da CF/88. O referido inciso não consta na redação da Constituição vigente à época da apresentação da emenda, tampouco do texto original da PEC 45/2019. Em outras emendas parlamentares o inciso IV é incluído no artigo 155 para atribuir aos Estados e ao Distrito Federal a competência para a instituição de imposto sobre valor agregado/imposto sobre operações com bens e serviço. Contudo, tendo em vista a ausência de previsão equivalente na EMC 119, essa proposta não foi categorizada como “IVA Dual”.

178	“IVA Dual”	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Justificativa da emenda menciona que a proposta tem origem no trabalho de diversos atores, entre os quais a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco) ✓ Emenda busca um modelo republicano que permita aos entes federados o exercício de sua governança, em contraposição ao formato centralizado, autoritário e burocrático da PEC 45/2019. ✓ Entre os nortes da proposta estão a garantia de autonomia dos Estados e Municípios para definição do IVA e da União para a definição da contribuição sobre o valor agregado ✓ Medidas também visam a simplificação dos tributos sobre o consumo e a redução do contencioso a eles atrelado.
192	<p>Manutenção do formato proposto pela PEC 45/2019</p> <p>Variação: o tributo atribuído à União será cobrado como adicional de alíquota do IBS, em percentual definido pelo CG-IBS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Emenda está alinhada à construção de uma solução pactuada entre os Estados brasileiros e o engajamento de todas as unidades, incluindo os interesses dos Municípios. ✓ Entre as bases da proposta estão (i) a simplificação e padronização nacional dos impostos sobre o consumo e (ii) a atribuição de competência tributária aos entes da federação que seja compatível com as responsabilidades que lhes são atribuídas pela Constituição Federal; ✓ Emenda busca a preservação da principal fonte de financiamento conferida aos Estados e Municípios pela CF/88, que é a tributação sobre o consumo. ✓ A proposta tem como princípios a simplificação, a eficiência, a justiça fiscal e a transparência. ✓ A complexidade do sistema tributário brasileiro, está mais relacionada ao desenho normativo dos tributos que ao número de impostos e contribuições incidentes sobre o consumo. Assim, a proposta privilegia o “redesenho” dos impostos atuais, simplificando o sistema tributário nacional sem violar o pacto federativo.
212	<p>“IVA Dual”</p> <p>Variação: imposto de competência apenas dos Estados</p> <p>Isso significa que também se enquadra parcialmente na categoria “Manutenção da competência dos Municípios?” confirmar como ficaria a competência para o ISS aqui.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A simplificação dos impostos sobre o consumo é consenso e a unificação do ISS e do ICMS em um IVA é passo importante para o alcance desse objetivo. ✓ Embora essa alteração tenha o potencial de acarretar redução na autonomia municipal, grande parte dos Municípios brasileiros, será beneficiada, pois atualmente têm dificuldades para a cobrança do ISS. ✓ Emenda garante a autonomia dos Estados na competência tributária ✓ A substituição do PIS/COFINS por uma contribuição sobre valor agregado contribuirá para o objetivo de simplificação do sistema tributário, pois essa exação incidirá sobre a mesma base tributária do IVA estadual. ✓ Modelo da PEC 45/2019 pode ferir o pacto federativo, na medida em que limita a autonomia dos entes e centraliza na União a arrecadação e destinação dos recursos.

Fonte: Quadro elaborado pela própria autora, a partir das informações sobre as emendas apresentadas à PEC nº45/2019, disponíveis em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=2196833&subst=0 . Acesso em: 10 jan 2025.

c. Comissão mista temporária para consolidar o texto da reforma constitucional tributária

No início de 2020, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal criaram a Comissão Mista Temporária destinada a consolidar o texto da reforma constitucional tributária. Os trabalhos da Comissão Mista abrangeram, além da PEC 45/2019, a PEC 110/2019, cujo trâmite foi iniciado no Senado Federal e também era voltada à reformulação da tributação sobre o consumo no País.

(i) Contextualização da PEC 110/2019

A PEC 110/2019 foi apresentada em 09/07/2019 pelo Senador David Alcolumbre e outros 66 parlamentares da Casa, também signatários da PEC. Como exposto em sua justificativa⁷⁵, essa proposta de emenda também visava *simplificar o atual sistema, permitindo a unificação de tributos sobre o consumo e, ao mesmo tempo, reduzindo o impacto sobre os mais pobres.*

De forma semelhante à PEC 45/2019, a proposta formulada no Senado pretendia a criação de um Imposto sobre Bens e Serviços, que substituiria o IPI, o IOF, o PIS/Pasep, a Cofins, a contribuição ao Salário-Educação, a CIDE-Combustíveis (todos de competência da União), o ICMS e o ISS⁷⁶. Contudo, a competência para esse novo tributo seria atribuída apenas aos Estados, cabendo à União a instituição e cobrança de um Imposto Seletivo.

No substitutivo da PEC 110/2019, apresentado pelo então senador Roberto Rocha (PTB-MA), surgiu a proposta de extinção de apenas cinco tributos (IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS) e a adoção de um modelo de IBS dual, com legislação e administração separadas: o IBS federal (chamado de Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS), que unificaria o Cofins e PIS, e o IBS subnacional, compartilhado pelos estados e municípios, substituindo o ICMS e ISS.

A PEC 110/2019 foi submetida à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, que reconheceu sua admissibilidade e, por meio de Relatório Legislativo⁷⁷ de em 18/09/2019, promoveu algumas alterações no texto inicial da proposta, nenhuma das quais era relacionada à atribuição de competência tributária para o IBS. Em 02/12/2019, foi apresentada

⁷⁵ Proposta De Emenda À Constituição nº 110, de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7977727&ts=1711401451839&disposition=inline>. Acesso em: 08 fev 2025.

⁷⁶ A PEC 110/2019 também previa outras mudanças no sistema tributário nacional, que, por serem alheias ao objeto desta pesquisa, não serão analisadas.

⁷⁷ Parecer nº , de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8012655&ts=1711401453123&disposition=inline>. Acesso em: 08 fev 2025.

a complementação do voto proferido na CCJ sobre a PEC 110/2019, acompanhada de emenda substitutiva que proponha a adoção do “IVA Dual”⁷⁸. Nos termos do novo Relatório⁷⁹:

“Em linhas gerais, a emenda substitutiva propõe bipartir o Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS). Fundiríamos sete impostos e contribuições sociais de competência da União em um IBS; e o ICMS e o ISS em outro. Este último ainda com alíquotas fixadas por lei complementar, mas com a gestão e administração a cargo de um conselho composto por membros indicados por esses entes, inclusive com representantes dos contribuintes.

Essa dualidade do IBS seria invisível ao contribuinte, que continuaria recolhendo para duas fontes, mas segundo a mesma sistemática (mesma base de incidência e mesmo princípios referentes à não cumulatividade). cremos, com isso, que compatibilizamos a necessidade de uniformização da tributação, mas com garantia de manter a autonomia dos entes federados.”

O Relatório Legislativo de dezembro de 2019 também afirmava que a nova redação proposta pela emenda substitutiva resultou de um amplo acordo com a Anafisco, a Anfip, a Febrafisco, a Fenafim, Fenafisco, o Sindifisco Nacional, o Sindireceita e a Unafisco Nacional. Embora o relatório não esclareça se todas as mudanças pretendidas pela emenda foram originadas pelo referido acordo, em especial a relacionada ao “IVA Dual”, esse registro reforça a atuação de atores vinculados à burocracia tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a defesa de seus interesses no curso do processo legislativo.

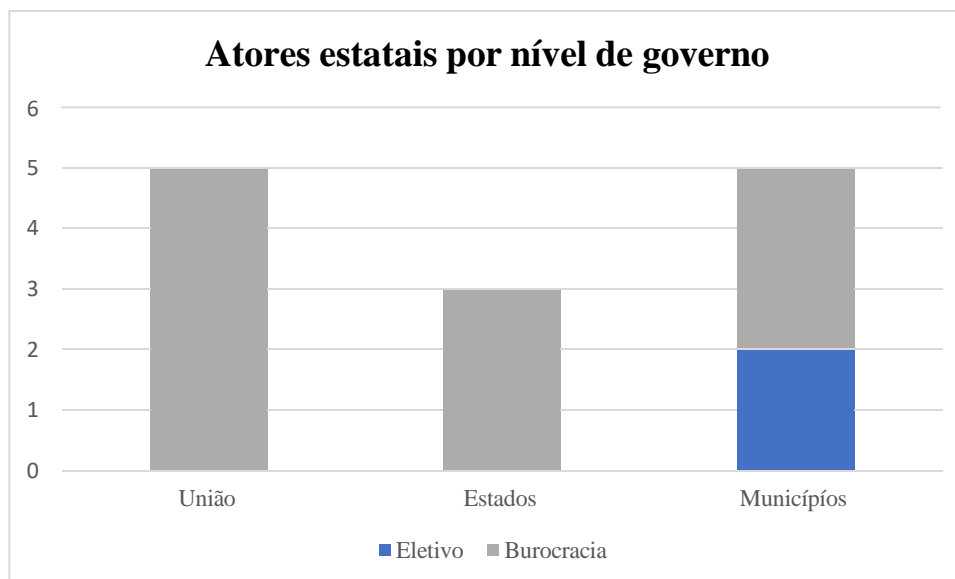
(ii) Tramitação das PEC 45/2019 e PEC 110/2019 na Comissão Mista temporária

Durante a tramitação das propostas de Emenda à Constituição junto à Comissão Mista⁸⁰, foram realizadas 11 audiências públicas, que contaram com a participação de 13 atores estatais assim distribuídos:

⁷⁸ A emenda também proponha mudanças em outros pontos da PEC 110/2019. Considerando o escopo da pesquisa, contudo, as demais alterações propostas não foram objeto de análise neste trabalho.

⁷⁹ Complementação de voto. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8050102&ts=1711401458410&disposition=inline>. Acesso em: 08 fev 2025.

⁸⁰ As informações sobre o trâmite das PECs na Comissão Mista estão disponíveis em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2334/>. Acesso em 08 fev 2025.

Gráfico 2 - Participação de atores estatais por nível de governo. Comissão Mista

Fonte: Gráfico elaborado pela própria autora, a partir das informações sobre as audiências públicas realizadas na Comissão Mista, disponíveis em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2334/>. Acesso em: 10 jan 2025.

Aa propostas e os argumentos apresentados pelos atores estatais nessa etapa foram alocados em 3 dos blocos definidos para as audiências públicas e seminários da Comissão Especial da Câmara dos Deputados: (i) defesa do formato proposto pela PEC 45/2019 (“IVA Único” com um Comitê Gestor composto por representantes de todos os entes federativos), (ii) “IVA Dual” e (iii) manutenção das competências tributárias dos Estados e, ou, Municípios (ICMS e ISS), com o aprimoramento e a padronização de suas legislações para a simplificação do sistema tributário.

O primeiro aspecto que chama a atenção é o recuo no posicionamento dos Estados com relação à exclusão da União do CG-IBS. Nas manifestações dos 3 atores vinculados ao grupo “Estados/Burocracia”, foi defendido o “IVA Único” no modelo proposto pela PEC 45/2019, ou seja, com a unificação dos tributos sobre o consumo de competência dos três entes federativos em um IBS, cuja gestão ficaria a cargo de Comitê Gestor composto por representantes de todos os níveis de governo. A proposta também foi defendida pelo Presidente da CNM, único entre os atores estatais ligados aos Municípios a defender a adoção de um “IVA Único”.

Nessa rodada de audiências públicas, as discussões sobre o Comitê Gestor passaram a ser centradas na forma como os assentos no CG-IBS seriam distribuídos entre os entes federativos, sendo defendida a garantia de paridade ou a preponderância dos Estados e Municípios.

O Presidente do COMSEFAZ registrou, ainda, que a proposta por ele defendida na audiência era consenso entre os Secretários de Fazenda dos 26 Estados e do Distrito Federal,

tendo sido homologada pelos Governadores e encampada pela emenda nº 192, apresentada à PEC 45/2019, o que reforça os indícios de interlocução entre atores estatais do Executivo e os membros do Poder Legislativo e a aderência às propostas publicizadas nas reuniões da Comissão Especial.

Além das justificativas relacionadas à simplificação e melhoria do sistema tributário, um argumento reiterado pelos atores que defendiam essa proposta merece destaque: em suas palavras, a implementação de um “IVA Dual” permitiria uma penetração maior da União na base de incidência refletida pelo consumo, que é muito importante para Estados e Municípios. Esse argumento destaca a disputa de poder entre os entes, levando Estados e parte dos Municípios a recuar em sua proposta inicial pelo receio de perder espaço para a União na tributação sobre o consumo.

Entre os atores estatais do grupo “União/Burocracia”, a opção pelo “IVA Dual” foi uníssona, havendo apenas uma divergência quanto aos motivos para a sua adoção. Isso porque as falas do Ministro da Fazenda, do Secretário Especial da Receita Federal e da Assessora Especial do Ministro sinalizavam que o “IVA Dual” era proposto pela União como forma de viabilizar a reforma da tributação sobre o consumo, sendo todos favoráveis à futura construção do “IVA Único”. Assim, para esses atores o formato dual era proposto como alternativa à resistência apresentada pelos demais níveis de governo, sendo o modelo exequível diante das dificuldades de coordenação dos interesses de todos os entes.

O Presidente do Sindifisco Nacional, por sua vez, fez uma defesa mais contundente do “IVA Dual”, apontando que o “IVA Único” traria complexidade e prejuízos operacionais à concretização da reforma, ante os desafios inerentes à busca de consenso entre os níveis de governo.

O posicionamento dos atores ligados à União deve ser analisado também sob a lente de um elemento que, embora seja externo ao trâmite legislativo das PEC 45/2019 e PEC 110/2019, é relevante para contextualizar essas falas. Alguns meses após a criação da Comissão Mista, o Poder Executivo Federal apresentou o Projeto de Lei autuado sob o nº 3.887/20, visando a instituição da Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços (CBS), incidente sobre a receita bruta auferida em tais operações.

Essa proposição representava a posição da União quanto à reforma da tributação sobre o consumo naquele momento, sendo a CBS defendida em todas as manifestações dos atores estatais na esfera federal.

A maior divergência foi verificada entre os atores estatais dos Municípios. Na contramão da proposta defendida pela Presidência da CNM, os Presidentes da FNP e da ABRASF, além

do Coordenador do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo, se posicionaram a favor da manutenção da competência dos Estados e dos Municípios para o ICMS e o ISS, com o aprimoramento de suas legislações para alcançar a simplificação almejada.

Nessa fase dos debates, inclusive, foram apresentadas diretrizes mais concretas para esse aprimoramento, consubstanciadas na chamada “Simplifica Já”, uma proposta elaborada de forma conjunta pela ABRASF, ANAFISCO e outras entidades⁸¹, que consistia na criação de um ICMS nacional, na edição de uma legislação nacional do ISS, no aprimoramento do Projeto de Lei nº 3.887/20 e na desoneração parcial da folha de salários.

Além disso, de modo geral os atores dos Municípios defenderam a manutenção da competência municipal para o ISS com base no receio de que tais entes se tornassem dependentes financeiramente da União e dos Estados, pois perderiam sua principal fonte de receitas próprias, e na ideia de que o ISS é o tributo com maior potencial de aumento arrecadatório ao longo dos anos, argumento que já havia sido ventilado nas manifestações feitas junto à Comissão Especial.

Quadro 8 - Propostas e argumentos dos atores estatais nas reuniões da Comissão Mista

Proposta	Argumentos relacionados	Atores estatais
“IVA Dual”	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Federalismo impõe limites à atuação da União, que não podendo invadir o espaço constitucional da tributação dos Estados e Municípios ✓ União é favorável ao “IVA Único”, mas os conflitos sobre o tema envolvendo os Estados e Municípios historicamente obstaram a sua implementação. ✓ A criação da CBS pode ser a primeira etapa da reforma tributária, propiciando a posterior implantação de um IVA nacional que tenha incidência geral e substitua ICMS e ISS. ✓ IVA único nacional seria o cenário ideal de reforma. Contudo, considerando os desafios envolvendo um tributo gerido de forma conjunta entre os três níveis de governo, o IVA dual é a alternativa à possível, como demonstra a experiência do Canadá ✓ Menção às conversas técnicas que interlocutores do Ministério da Fazenda têm feito com Estados e Municípios para viabilizar a reforma 	4 União/Burocracia
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Buscar um consenso entre os níveis de governo é um desafio enorme e com grandes chances de falhar ✓ A tributação sobre o consumo no âmbito estadual demanda ajustes e a unificação de todos os tributos incidentes sobre essa base levaria para a União problemas que existem apenas no âmbito dos Estados, 	1 União/Burocracia

⁸¹ De acordo com a manifestação do Presidente da ABRASF.

	<p>a exemplo das divergências sobre a adoção do princípio do destino.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ “IVA Único” traria prejuízos operacionais que seriam superados pelo “IVA Dual”, modelo que viabiliza a aprovação e implementação da reforma tributária com mais rapidez e simplifica o sistema. 	
<p>“IVA Único” e CG-IBS composto pelos 3 níveis de governo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proposta do Comsefaz foi encampada pela emenda nº 192 ✓ Proposta resulta de consenso entre os 27 Secretários de Fazenda e foi homologada pelos Governadores. ✓ Não será possível melhorar o sistema tributário se não todos os tributos não forem abrangidos de uma só vez, com os três tributos sobre o consumo da União (IPI, PIS, Cofins) o ICMS dos Estados e o ISS dos Municípios sendo transformados em um único tributo (IBS). ✓ CG-IBS: após diversas reuniões com a União, o COMSEFAZ alterou sua proposta original e passou a defender a presença da União na composição do Comitê Gestor, observando-se um critério da proporcionalidade das receitas que reconheceria a prevalência dos Estados. ✓ “IVA Dual” ensejaria problemas no sistema tributário, permitindo uma penetração maior da União na base de consumo, que é muito importante para Estados e Municípios. ✓ “IVA Único” com um comitê gestor bem construído pelo Congresso Nacional é o caminho para a criação de uma harmonia federativa e para acabar com o “manicômio tributário” no País. 	<p>3 Estados/Burocracia 1 Municípios/Eletivo</p>
<p>Manutenção da competência dos Municípios, com o aprimoramento das legislações (Simplifica Já)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ISS é um imposto promissor, pois é fácil de ser arrecadado, além de ser o tributo com o maior potencial de crescimento arrecadatório. ✓ Renunciar a essa receita própria poderia levar os Municípios à dependência do compartilhamento de receitas. ✓ A separação das bases de tributação entre bens e serviços é um problema muito pequeno para a complexidade do sistema tributário, que pode ser enfrentada de outras formas que não pela unificação total dos tributos. ✓ Simplifica Já representará um importante avanço no aprimoramento do sistema tributário, especialmente por tratar dos tributos que representam a maior fonte de complexidade no sistema tributário brasileiro (ICMS e PIS/COFINS) 	<p>3 Municípios/Burocracia</p>

Fonte: Quadro elaborado pela própria autora, a partir das informações sobre as audiências públicas realizadas na Comissão Mista, disponíveis em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2334/>. Acesso em: 10 jan 2025.

Ao final dos trabalhos da Comissão Mista, em maio de 2021 foi apresentado o Relatório⁸² elaborado pelos Deputados e Senadores que a compunham. Com relação ao desenho das competências tributárias envolvendo o IBS, a Comissão Mista manteve o formato proposto pela PEC 45/2019, ao fundamento de que *[qualquer modelo que institua mais de uma exação sobre as operações com bens ou serviços, por mais que seja trabalhado e lapidado por seus formuladores, manterá resquícios das imperfeições existentes hoje, sendo o “IVA Único” o caminho para tornar o sistema de tributação sobre o consumo simples e funcional.*

A gestão compartilhada do imposto, de forma coordenada por um Comitê Gestor integrado por todos os níveis de governo, também foi mantida, assim como as diretrizes da PEC 45/2019 para os contenciosos administrativo e judicial do IBS, com base em um racional de cooperação e eficiência das Administrações tributárias.

(iii) Tramitação da PEC 45/2019 no Grupo de Trabalho sobre o Sistema Tributário Nacional

No mesmo mês em que foi divulgado o Relatório da Comissão Mista, a Presidência da Câmara dos Deputados avocou a PEC 45/2019 ao Plenário da Casa. A análise do texto ficou estagnada até o início de 2023, quando foi designado Relator em Plenário e criado o Grupo de Trabalho (“GT”) sobre o Sistema Tributário Nacional (PEC 45/2019), destinado a estudar, analisar e apresentar novas proposições para a reforma da tributação do consumo no País.

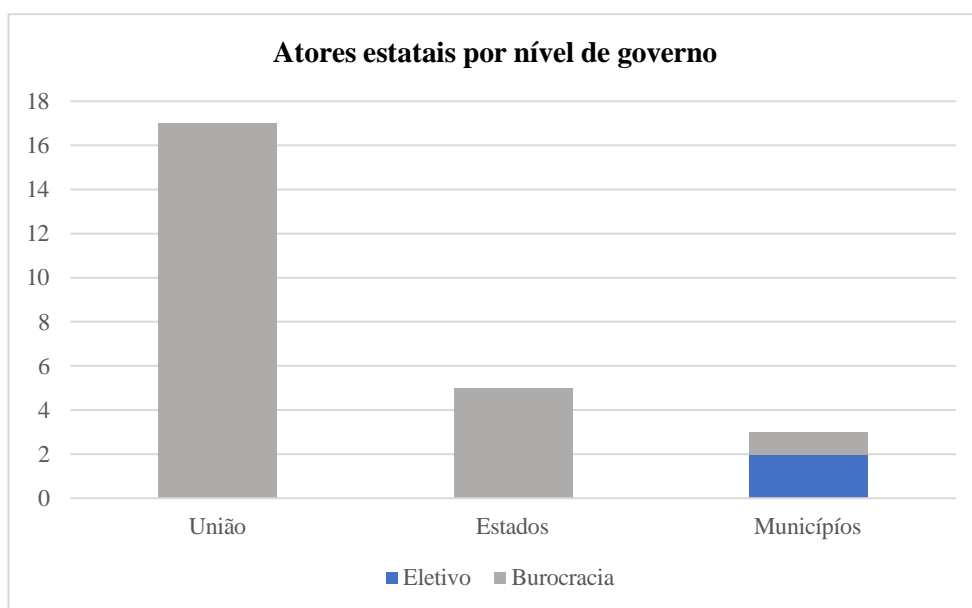
Como destacado no requerimento para a criação do GT⁸³ e no plano de trabalho apresentado pelo Relator⁸⁴, o escopo da análise a ser realizada nesse fórum ia além da PEC 45/2019, abrangendo também a proposta de reforma objeto da PEC 110/2019, como ocorreu na Comissão Mista.

O GT realizou 13 audiências públicas com a participação de atores estatais. Entre os 26 convidados classificados como atores estatais, foi possível identificar uma significativa predominância do grupo “União/Burocracia” nessa fase de debates junto à Câmara dos Deputados:

⁸² Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8968725&ts=1646922191740&disposition=inline>, acessado em 08/02/2025.

⁸³ Requerimento nº , de 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2234685&filename=Tramitacao-PEC%2045/2019. Acesso em: 08 fev 2025.

⁸⁴ GT sobre reforma tributária - Plano de Trabalho. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/57a-legislatura/gt-sistema-tributario-nacional-pec-45-19/outros-documentos/PlanodeTrabalhoGP_reforma_tributaria.pdf. Acesso em: 08 fev 2025.

Gráfico 3 - Participação de atores estatais por nível de governo. Grupo de Trabalho

Fonte: Gráfico elaborado pela própria autora, a partir das informações sobre as audiências públicas realizadas no Grupo de Trabalho, disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/57a-legislatura/gt-sistema-tributario-nacional-pec-45-19/>. Acesso em: 10 jan 2025.

As propostas e argumentos apresentados pelos atores estatais nas reuniões públicas do GT indicam duas variações importantes em relação às rodadas anteriores de debate sobre a reforma da tributação do consumo no Poder Legislativo: a primeira, é uma movimentação de representantes da burocracia tributária dos Estados e dos Municípios ao encontro do “IVA Dual”, sinalizando que essa seria uma alternativa viável para a concretização da reforma. A segunda é a preponderância, na fala de diferentes atores, de uma defesa das atividades realizadas pelas Administrações tributárias na gestão e cobrança dos créditos tributários.

Com relação à primeira variação, a sinalização favorável ao “IVA Dual” foi verificada como alternativa aos blocos de propostas (i) “IVA Único” e CG-IBS composto pelos 3 níveis de governo; e (ii) Manutenção da competência dos Estados e Municípios, com o aprimoramento das legislações do ICMS e do ISS, sendo manifestadas nas falas de um representante do grupo “Estados/Burocracia” e um do grupo “Municípios/Burocracia”, respectivamente. Nas duas oportunidades os atores defenderam que, caso o “IVA Dual” fosse adotado, a autonomia dos entes federativos poderia ser alcançada a depender da forma como desenhadas as regras de deliberações do CG-IBS e de exercício da fiscalização pelas Administrações tributárias.

A segunda variação é refletida especialmente na defesa feita por atores das burocracias tributárias dos três níveis de governo ao chamado Pacto de Brasília, descrito por um representante do grupo “União/Burocracia” como a busca pela convergência entre os interesses

dos Fiscos Estaduais, Municipais e Federal⁸⁵ na reforma da tributação do consumo. As propostas do Pacto de Brasília são centradas preservação da *autonomia dos entes federados na gestão tributária em sua jurisdição, no que tange à administração, fiscalização, arrecadação, cobrança, fixação de alíquotas e julgamento administrativo tributário*⁸⁶. Desse modo, a atuação do CG-IBS seria restrita à regulamentação, harmonização das obrigações acessórias e coordenação das atividades a serem desenvolvidas pelas Administrações tributárias de cada unidade da federação.

A defesa mais contundente dos interesses da Administração tributária também foi identificada na manifestação de integrante do grupo “União/Burocracia”, que propôs a atribuição exclusiva à Procuradoria da Fazenda Nacional da competência para a representação judicial do CG-IBS, argumentando que a excelência do órgão na realização do trabalho de defesa e gestão do crédito tributário deveria ser estendida ao cenário da reforma.

Por fim, também deve ser destacada a maleabilidade das concepções envolvendo a simplificação do sistema tributário nacional. Se na Justificativa da PEC 45/2019 esse objetivo seria alcançado pela da unificação total da tributação do consumo, nas audiências do GT o foram identificadas manifestações no sentido de que o “IVA Único” agregaria complexidade ao sistema, considerando as dificuldades que a reunião dos três níveis de governo traria para o exercício das atividades de fiscalização e julgamento.

Esse posicionamento soma-se, ainda, às defesas da proposta “Simplifica Já”, mencionada também em reuniões públicas anteriores, que busca a simplificação pela via do aprimoramento e da padronização de legislações tributárias já existentes no sistema anterior à reforma, o que corrobora a percepção de que as noções de simplificação e complexidade são mobilizadas de diferentes formas pelos atores estatais para veicular os interesses refletidos em suas propostas.

Quadro 9 - Propostas e argumentos dos atores estatais nas reuniões no GT

Proposta	Argumentos relacionados	Atores estatais
“IVA Dual”	<ul style="list-style-type: none"> ✓ CBS é fundamental para garantir o orçamento da Seguridade Social ✓ A simplificação das obrigações acessórias não depende de uma alteração constitucional, 	4 União/Burocracia

⁸⁵ De acordo com as informações disponibilizadas pela ANIFP, o Pacto de Brasília é integrado pelas seguintes entidades: ANAFISCO, ANFIP, FEBRAFISCO, FENAFIM, FENAFISCO, SINDIFISCO, SINDIRECEITA e UNAFISCO. Informações disponíveis em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RT-MANIFESTO-PACTO-DE-BRASILIA.pdf>. Acesso em: 11 fev 2025.

⁸⁶ Confirme informações disponíveis em: <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2023/03/RT-MANIFESTO-PACTO-DE-BRASILIA.pdf>. Acesso em: 11 fev 2025.

	<p>podendo ser realizada pelos Fiscos com base na tecnologia existente, a exemplo do que já é feito com a declaração pré-preenchida do Imposto de Renda Pessoa Física</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ A maior parte do contencioso tributário não tem relação com a tributação indireta ✓ Unificação total dos tributos sobre o consumo agregaria complexidade ao novo sistema, a exemplo das dificuldades envolvendo as atividades de fiscalização e julgamento nesse modelo. IVA dual é fundamental para que a administração tributária consiga se organizar adequadamente. ✓ Formato dual não é tecnicamente ruim, desde que seja bem desenhado. Principal ponto é ter um modelo de IVA, que trará mais transparência fiscal 	
“IVA Único” e CG-IBS composto pelos 3 níveis de governo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ É preciso desmistificar a ideia de que a unificação transfere receitas para a União e retira a autonomia dos Municípios ✓ Gestão do IBS deve ser feita de forma paritária pelos entes federativos 	1 Municípios/Eletivo
Foco no CG-IBS e na preservação das atribuições das Administrações tributárias	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pacto de Brasília, composto por entidades integradas por membros da burocracia tributária dos três níveis de governo⁸⁷, defende que para preservar a autonomia dos entes federativos, é preciso manter suas atribuições de arrecadação e fiscalização do IBS. Comitê Gestor deve ser composto por todos os níveis de governo e sua função deve ser apenas de regulamentar o imposto, harmonizar as obrigações acessórias e coordenar as atividades a serem desenvolvidas pelas Administrações tributárias de cada unidade da federação, inclusive as relacionadas ao contencioso administrativo ✓ Um dos aspectos mais relevantes e preocupantes da implantação da reforma tributária é a existência, a composição e o funcionamento do Conselho Federativo 	1 União/Burocracia 1 Estados/Burocracia
“IVA Único” e CG-IBS composto pelos 3 níveis de governo Sinalização de que no “IVA Dual” também não haveria prejuízo à autonomia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os Estados e os Municípios precisam manter a sua autonomia federativa. Essa é uma premissa básica para o consenso alcançado entre os 26 Estados e o Distrito Federal em 2019. ✓ A manutenção dos fiscos estaduais e da capacidade de fiscalização também é importante para fiscalizar esse novo tributo, que tanto no modelo amplo quanto no modelo dual vai ampliar a competência da fiscalização dos fiscos 	1 Estados/Burocracia

⁸⁷ ANAFISCO, ANFIP, FEBRAFISCO, FENAFIM, FENAFISCO, SINDIFISCO, SINDIRECEITA e UNAFISCO.

<p>Manutenção da competência dos Estados e Municípios, com o aprimoramento das legislações</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Municípios ganharam autonomia política com a CF/88. Contudo, essa autonomia ainda não é refletida em termos financeiros, pois apenas 15% a 17% das receitas tributárias são desses entes, ainda que grande parte dos serviços públicos seja de sua responsabilidade. ✓ A complexidade do sistema tributário não está no ISS, mas sim no ICMS ✓ Simplifica Já é uma simplificação do caminho para uma reforma tributária futura. ISS deve ser preservado e cada ente faz uma reforma nos tributos sobre o consumo de sua competência, visando à redução da complexidade. ✓ Poder decisório é de quem tem a chave do cofre e os dados 	<p>1 Municípios/Eletivo</p>
<p>Manutenção da competência dos Estados e Municípios, com o aprimoramento das legislações</p> <p>Alternativa: “IVA Dual” com um sistema bicameral de deliberação no CG-IBS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ISS representa 1% do PIB dos Municípios, percentual que aumentou mais de cinco vezes nos últimos 50 anos. Receita do ISS permitiu aos médios e grandes Municípios a prestação dos serviços públicos sob sua responsabilidade ✓ Defesa do Pacto de Brasília ✓ IVA Dual seria alternativa viável, com um sistema de deliberação bicameral entre Estados e Municípios 	<p>1 Municípios/Burocracia</p>
<p>Procuradoria da Fazenda Nacional deve ter atribuição exclusiva para a representação judicial do CG-IBS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dados sobre a atuação da PGFN demonstram a excelência do órgão na realização do trabalho de defesa e gestão do crédito tributário, que deve ser estendida ao IBS ✓ Esse modelo já existe para o SIMPLES Nacional 	<p>1 União/Burocracia</p>

Fonte: Quadro elaborado pela própria autora, a partir das informações sobre as audiências públicas realizadas no Grupo de Trabalho, disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/57a-legislatura/gt-sistema-tributario-nacional-pec-45-19/>. Acesso em: 10 jan 2025.

Nos debates realizados nas audiências públicas com atores estatais, alguns dos deputados presentes já sinalizavam que a decisão entre “IVA Único” e “IVA Dual” deveria ser enfrentada sob a perspectiva eminentemente política, *para trazer o máximo apoio possível, trazer a condição máxima de participação dos entes federados a favor da aprovação desse texto*⁸⁸ de reforma tributária.

⁸⁸ Trecho da manifestação feita pelo Deputado Federal Newton Cardoso na audiência pública destinada ao debate sobre as melhores práticas internacionais de tributação sobre o consumo, realizada em 15/03/2023. As Notas Taquigráficas da audiência pública estão disponíveis para consulta em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/67215>. Acesso em: 12 fev 2025. Também fizeram manifestações nesse sentido os Deputados Federais Mauro Benevides e Agnaldo Ribeiro, Relator da PEC 45/2019 na Câmara dos Deputados.

Em junho de 2023, o GT disponibilizou o Relatório do Grupo de Trabalho Destinado a Analisar e Debater a PEC nº 45/2019⁸⁹, no qual relatou as atividades realizadas desde a sua instauração e apresentou as conclusões sobre o diagnóstico do sistema tributário atual, o panorama da reforma tributária proposta pelas PEC 45/2019 e PEC 110/2019, e as diretrizes para o substitutivo a ser apresentado à PEC 45/2019.

Entre as diretrizes, o GT sugeriu a adoção do modelo dual, já implementado nas alterações feitas à PEC 110/2019, mas destacou o entendimento consensual de seus integrantes no sentido de que o modelo ideal para a simplificação pretendida pela reforma tributária seria o de “IVA Único”. Nos termos do relatório, a diretriz de mudança para o “IVA Dual” decorreu de diversas demandas recebidas pelos parlamentares para que a gestão das exações sobre o consumo fosse separada entre (i) União e (ii) Estados e Municípios. Os seguintes trechos do relatório demonstram essa posição:

“É consensual que um tributo único nacional seria o melhor para atender o objetivo de simplificação tão almejado pela reforma tributária, com a troca de dezenas de legislações do ICMS, milhares do ISS e inúmeros regimes de PIS, Cofins e IPI por uma única legislação de IBS. Além disso, um único tributo demandaria uma única estrutura de gestão e arrecadação, alternativa mais lógica, econômica e eficiente.

Recebemos, contudo, muitas demandas pela adoção da versão dual, separando a gestão da União sobre um tributo federal daquela dos estados, DF e municípios sobre um tributo estadual/municipal, o que, no nosso entendimento, não compromete a eficiência do modelo.

Nesse contexto, a diretriz é de que se adote uma versão dual dos tributos sobre o consumo: um de competência da União e outro compartilhado entre estados e municípios. Contudo, para preservar o objetivo de simplificação, o desenho constitucional desses tributos deve ser o mais harmonizado possível, de modo a que todas as características principais das duas versões sejam idênticas, como as definições de contribuintes, fato gerador, base de cálculo, estrutura de alíquotas, não cumulatividade plena, regimes favorecidos e específicos, entre outras.”

A preocupação com a autonomia das Administrações tributárias também foi destacada em outro trecho do relatório, dedicado especificamente à definição das diretrizes para a gestão do IBS. Os integrantes do GT destacaram que a implementação do IBS não pretende *restringir a atuação das Fazendas Públicas estaduais e municipais, mas sim dar-lhes uma nova dimensão de atuação, mais abrangente e integrada*, de modo que a intenção do Comitê Gestor⁹⁰ seria a de fortalecer as Administrações subnacionais, contribuindo para a sua integração com a União e promovendo a colaboração e segurança jurídica entre os entes federativos.

⁸⁹ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2285113. Acesso em: 08 fev 2025.

⁹⁰ Denominado no relatório como “Conselho Federativo”.

(iv) Aprovação da PEC 45/2019 pela Câmara dos Deputados

Após o encerramento do Grupo de Trabalho, em 06/07/2023 foi apresentada emenda aglutinativa à PEC 45/2019, que aderiu às diretrizes do Relatório do GT e propunha a adoção do “IVA Dual”. Na mesma data foi apresentado o Parecer de Plenário⁹¹ na Câmara dos Deputados, que relatava a aprovação parcial das seguintes emendas descritas no tópico 2.5.4.1.b.(ii): nº 5, nº 21, nº 40, nº 47, nº 73, nº 117, nº 119, nº 128, nº 163, nº 172, nº 178, nº 192 e nº 212. Apenas a emenda nº 63 foi rejeitada.

O Parecer de Plenário reiterou o posicionamento do GT no sentido de que o modelo ideal para a reforma seria o “IVA Único”, tendo o modelo dual prevalecido em razão dos pedidos formulados aos deputados para que a gestão dos tributos fosse segregada entre os entes.

Em complemento, o Relatório esclarece que no campo da União optou-se pela atribuição de competência para a instituição de contribuição social sobre bens e serviços, *pois uma das premissas da Reforma Tributária é não alterar as vinculações constitucionais existentes, e dois dos tributos federais substituídos são contribuições sociais integralmente destinadas ao financiamento da seguridade social: a Contribuição para o PIS e a Cofins*, alinhando-se a um dos argumentos sustentados por integrantes do grupo “União/Burocracia” na defesa do “IVA Dual” nas audiências públicas do GT.

Com relação à gestão do IBS, a versão aprovada pela Câmara dos Deputados atribuiu ao Comitê Gestor as funções de (i) editar normas infralegais, (ii) uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto, à qual estarão vinculados os Estados, Distrito Federal e Municípios, (iii) arrecadar o imposto, (iv) efetuar as compensações e distribuir a receita do IBS entre os entes federativos, e (v) julgar o contencioso administrativo do imposto (artigo 156-B⁹²).

A instância máxima do CG-IBS seria composta de forma paritária por integrantes dos entes federativos. Ademais, caberia ao órgão a função de coordenar a atuação integrada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na fiscalização, no lançamento, na cobrança e na representação administrativa ou judicial do imposto.

⁹¹ Parecer de Plenário pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à Constituição nº 45-A, de 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2297250&filename=PPP+1+CEURG+%3D%3E+PEC+45/2019. Acesso em: 08 fev 2025.

⁹²Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2305786&filename=RDF+1+%3D%3E+PEC+45/2019, acessado em 13/02/2025.

O substitutivo apresentado com base nesse relatório foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 07/07/2023, sendo encaminhado em seguida à apreciação do Senado Federal.

2.5.4.1 TRAMITAÇÃO DA PEC 45/2019 NO SENADO FEDERAL

No Senado Federal, a PEC 45/2019 tramitou conjuntamente à PEC 110/2019 e à PEC 46/2022, que encampava as ideias da proposta “Simplifica Já”.

Na primeira etapa de análise, conduzida junto à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a participação de atores estatais foi identificada em 6 das 9 audiências públicas realizadas. Os debates sobre “IVA Dual” e os conflitos decorrentes das atribuições de competências tributárias para a sua instituição não tiveram grande destaque na CCJ.

Os principais pontos de discussão foram (i) a garantia da composição paritária do CG-IBS93 e (ii) a manutenção da autonomia das Administrações tributárias para os atos de fiscalização, lançamento, cobrança e representação administrativa e judicial, cabendo ao Comitê Gestor apenas as atribuições de centralizar a coordenar a gestão administrativa do imposto. As manifestações nesse sentido foram feitas por um ator do grupo “Estados/Burocracia” e dois atores do grupo “Municípios/Eletivo”, e repetem propostas e argumentos que já haviam sido suscitados em reuniões públicas na Câmara dos Deputados.

Apenas uma manifestação não abordava questões conexas ao Conselho Federativo, propondo a exclusão do dispositivo inserido na PEC 45/2019 pela Câmara dos Deputados para prever que IBS e CBS deveriam observar as mesmas regras com relação aos fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, não cumulatividade e creditamento. A referida previsão, refletida pelo artigo 149-B, foi incluída na PEC como instrumento de simplificação do sistema tributário, visando mitigar a potencial complexidade acarretada pela adoção do modelo dual.

O artigo 149-B foi contestado por um ator do grupo “Estado/Burocracia” ao fundamento de que a vinculação entre os tributos poderia levar, na prática, à construção de um IVA federal, pois os Estados e Municípios ficariam vinculados às diretrizes da CBS, cuja vigência teria início antes do prazo previsto para o término da transição e início da incidência do IBS.

No mesmo período, a PEC 45/2019 foi objeto de discussões nas audiências públicas que compuseram o Ciclo de Debates Temáticos sobre a Reforma Tributária na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. A participação de atores estatais foi identificada em

⁹³ Denominado Conselho Federativo à época dos debates.

5 dessas reuniões⁹⁴, com duas manifestações relacionadas ao “IVA Dual” e à gestão dos tributos sobre bens e consumo.

A primeira, formulada por ator do grupo “Estados/Burocracia”, propunha que fosse estabelecida a prevalência do IBS em relação à CBS, tendo em vista a relevância dos impostos objeto da unificação (ICMS e ISS) para a receita própria dos Estados e Municípios. A segunda manifestação, apresentada por ator do grupo “União/Burocracia”, retomava a defesa do Pacto de Brasília, sendo pleiteada a limitação das competências atribuídas ao CG-IBS como forma de garantir a autonomia dos entes federativos.

Esse segundo bloco de propostas, também sinalizado entre as manifestações de atores estatais na CCJ, foi refletido em 8 emendas apresentadas durante a tramitação da PEC 45/2019 no Senado Federal, com propostas que pretendiam (i) a extinção do CG-IBS, mantendo integralmente nos entes federativos as competências administrativas relacionadas à gestão do imposto (3 emendas), ou (ii) a restrição dos poderes atribuídos ao Comitê Gestor pelo Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados (5 emendas).

Outra emenda, de nº 808, também tratava das tensões envolvendo a concentração de poder no Comitê Gestor, mas propunha uma alteração mais estrutural na PEC 45/2019, com a divisão do IBS em um tributo de competência estadual e outro de competência municipal e desmembramento do CG-IBS em dois órgãos: um que reunisse apenas os Estados e outro que reunisse apenas os Municípios.

Quadro 10 – Emendas apresentadas à PEC 45/2019 durante tramitação no Senado Federal

Nº	Categoria	Justificativa
93	Extinção do CG-IBS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ CG-IBS poderia conflitar com outros órgãos já consagrados, como o CONFAZ e os tribunais administrativos de cada ente federativo ✓ As atribuições que o Substitutivo da PEC 45/2019 atribuiu ao CG-IBS tornarão ociosas as estruturas já existentes nos entes subnacionais, dotadas das mesmas finalidades ✓ CG-IBS provavelmente seria ineficaz, tendo em vista as dificuldades operacionais decorrentes da reunião de todos os Estados, Distrito Federal e Municípios em um único órgão

⁹⁴ As Notas Taquigráficas da 38ª Reunião, realizada em 20/09/2023, da 40ª Reunião, realizada em 27/09/2023, e da 43ª Reunião, realizada em 04/10/2023, não foram disponibilizadas pelo Senado Federal, motivo pelo qual as manifestações apresentadas nessas reuniões não puderam ser analisadas neste trabalho.

110	Extinção do CG-IBS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ CG-IBS concentraria muito poder em detrimento de outros órgãos já consagrados, como o CONFAZ e os tribunais administrativos de cada ente federativo ✓ As atribuições que o Substitutivo da PEC 45/2019 atribuiu ao CG-IBS tornarão ociosas as estruturas já existentes nos entes subnacionais, dotadas das mesmas finalidades ✓ Os entes menos influentes (tais como os municípios menores) não terão voz ativa ✓ Excessiva concentração de poder no CG-IBS fere a boa governança
261	Restrição dos poderes atribuídos ao CG-IBS aos assuntos de âmbito geral e comum aos entes e ao julgamento administrativo em sede de recurso especial	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os poderes atribuídos ao CG-IBS pelo Substitutivo da Câmara dos Deputados ferem o pacto federativo, pois todas as competências tributárias passam a ser desse órgão ✓ Preservação da autonomia dos entes federativos
368	Extinção do CG-IBS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os poderes atribuídos ao CG-IBS pelo Substitutivo da Câmara dos Deputados ferem o pacto federativo, pois todas as competências tributárias passam a ser desse órgão ✓ Preservação da autonomia dos entes federativos ✓ Existem opções mais eficientes e menos danosas à democracia para a gestão do IBS
375	Restrição dos poderes atribuídos ao CG-IBS à edição de normas regulamentares sobre o IBS, em especial sobre obrigações tributárias acessórias, e ao julgamento administrativo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ O Comitê deve ter atribuições meramente executivas e operacionais, não cabendo ao órgão funções de iniciativa de lei e de “câmara de compensação”, nem funções estratégicas de arrecadação do tributo e distribuição do produto arrecadado entre os entes federados.
416	Restrição dos poderes atribuídos ao CG-IBS à regulamentação e instituição de obrigações acessórias unificadas, à harmonização da interpretação, à gestão compartilhada de dados e informações, à emissão de diretivas gerais para as administrações tributárias e à coordenação de fiscalizações integradas, arrecadação, cobrança e distribuição de recursos aos entes federados	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Os poderes atribuídos ao CG-IBS pelo Substitutivo da Câmara dos Deputados ferem o pacto federativo, pois todas as competências tributárias passam a ser desse órgão ✓ Preservação da autonomia dos entes federativos ✓
478	Restrição dos poderes atribuídos ao CG-IBS à regulamentação do IBS, à prolação de respostas a soluções de consulta, à arrecadação, compensação e distribuição da receita do imposto e	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Muitos entes federados ainda demonstram receio quanto à postura a ser adotada pelo órgão e ao risco de que se tornem dependentes do CG-IBS ✓ Emenda explícita o caráter essencialmente técnico do Comitê, reduzindo ao mínimo as

	à decisão do contencioso administrativo em última instância	possibilidades de sua utilização com fins políticos
<u>639</u>	Retira a competência do CG-IBS para coordenar a atuação integrada dos entes na representação judicial do IBS	✓ Justificativa apenas descreve a proposta da emenda
<u>808</u>	Divide o IBS em um tributo de competência estadual e outro de competência municipal e desmembra o CG-IBS em dois órgãos, um estadual e outro municipal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados tem três principais problemas que precisam ser endereçados: (i) o excessivo aumento de carga tributária do setor de serviços; (ii) o risco do colapso dos serviços públicos nas médias e grandes cidades; e (iii) a potencial violação ao Pacto Federativo com a excessiva concentração de poder no CG-IBS ✓ No formato proposto, Municípios eram sub-representados no CG-IBS ✓ Segregação dos órgãos simplificará a implementação da reforma e evita que Municípios se tornem dependentes do CG-IBS

Fonte: Quadro elaborado pela própria autora, a partir das informações sobre as emendas apresentadas no Senado Federal, disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158930>. Acesso em: 10 jan 2025.

No Relatório Legislativo apresentado em 25/10/2023, os Senadores sinalizaram o acolhimento de algumas das emendas relacionadas ao CG-IBS, visando à restrição das competências do órgão para *dissolver as desconfianças de que esse órgão iria competir com o Poder Legislativo ou com os fiscos estaduais e municipais*⁹⁵.

Na versão aprovada pelo Senado Federal em 08/11/2023, foram feitas alterações na redação do artigo 156-B que deixavam mais claros (i) os limites à atuação do CG-IBS, especialmente com relação à edição de atos normativos, cabendo ao órgão a elaboração de regulamento único do imposto, e (ii) a competência das Administrações tributárias para as atividades de fiscalização, lançamento, cobrança, representação administrativa e representação judicial envolvendo o IBS. Isso porque, na redação final do artigo, há previsão expressa de que tais funções serão exercidas *pelas administrações tributárias e procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*⁹⁶, cabendo ao CG-IBS a coordenação de suas atuações, visando à integração entre os entes federativos.

⁹⁵ Conforme trecho extraído do Relatório, disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9488605&ts=1729525993381&rendition_principal=S&disposition=inline, acessado em 16/02/2025.

⁹⁶ Conforme trecho extraído do Relatório, disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9501280&ts=1729526009279&rendition_principal=S&disposition=inline, acessado em 16/02/2025.

A redação proposta no texto aprovado pelo Senado prevaleceu na conversão da PEC 45/2019 em EC 132/2023, publicada no Diário Oficial da União em 21/12/2023.

CONCLUSÃO

A presente dissertação foi elaborada com a finalidade de buscar elementos que permitissem a compreensão dos tipos de interesse envolvidos na atuação dos atores estatais no processo decisório em matéria tributária. Mais especificamente, buscou identificar quais interesses eram refletidos nas propostas e nos argumentos apresentados por atores estatais com cargos eletivos e com cargos relacionados às burocracias tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvendo as disputas de poder decorrentes da divisão de competências tributárias discutida na PEC nº 45/2019, que resultou na reforma da tributação sobre o consumo promovida pela EC nº 132/23.

Partindo das contribuições de autores do neo-institucionalismo histórico que reconheceram a importância da influência exercida pelos atores estatais nas decisões políticas para a construção de diferentes sistemas tributários, o caso selecionado para estudo permitiu testar a premissa de que atores estatais também atuam com base em interesses próprios, não agindo sempre como mero reflexos das demandas ou interesses de grupos sociais, classes ou da sociedade (SCOKPOL, p. 9).

O levantamento das propostas apresentadas pelos atores estatais, bem como a sistematização dos argumentos que sustentaram essas proposições, permitiram confirmar a premissa de que, em determinados contextos, agência desses atores é pautada por interesses autônomos, voltando-se à manutenção ou ampliação de poderes próprios, atrelados ao exercício da tributação.

Embora o caso estudado tornasse mais fácil a evidência desses interesses autônomos, pois tinha como objeto a distribuição de competências tributárias entre os entes federativos, o percurso da pesquisa permitiu desdobrar essa primeira constatação em outros achados relevantes.

O primeiro deles diz respeito à intensidade da mobilização empreendida pelos atores estatais para a garantia de seus poderes. Presentes desde a primeira rodada de audiências públicas realizadas para debater a PEC 45/2019, atores ligados à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios mantiveram ao longo de todo o processo legislativo meios de interlocução com os deputados e senadores, reforçando suas propostas e argumentos a favor do modelo de IVA que defendiam.

Nesse sentido, destaca-se (i) a organização dos atores para uma atuação conjunta e coordenada, como visto nas manifestações de representantes do COMSEFAZ e na proposta

“Simplifica Já”, e (ii) o grau de aderência alcançado por essas propostas, que acabaram refletidas em emendas apresentadas nas duas Casas Legislativas.

A interlocução e aderência às propostas é vista, de maneira ainda mais nítida, no resultado da EC 132/23, pois como afirmado nos relatórios dos substitutivos apresentados à PEC 45/2019 e à PEC 110/2019, foram as demandas de atores externos ao Poder Legislativo que levaram à prevalência da escolha política pelo “IVA Dual”, em detrimento dos fundamentos técnicos para o “IVA Único”.

O segundo achado relevante da análise de dados também está conectado com o poder das Administrações tributárias. Desde os debates promovidos na Comissão Especial criada pela Câmara dos Deputados na tramitação da PEC 45/2019, as atribuições de regulamentação, fiscalização, arrecadação e julgamento do IVA são objeto de disputas entre os entes federativos.

As tensões envolvendo essas atividades tiveram início com a sugestão de exclusão da União na composição do CG-IBS, encampada especialmente pelos Estados, e tiveram como reação imediata a sugestão dos atores ligados à União para a adoção do “IVA Dual”, de modo a garantir uma total separação da Administração tributária federal em relação às Administrações dos demais níveis de governo.

A “contraproposta” da União causou um recuo na postura dos entes que defendiam o “IVA Único” sem ingerência federal na administração do tributo, de modo que novas formas de garantir os poderes alinhados ao exercício da capacidade tributária foram levadas às audiências públicas. A que mais se destaca nesse sentido é a reiterada menção ao chamado Pacto de Brasília, que permitiu a costura entre os interesses de atores dos diferentes entes federativos para a garantia de um interesse comum e independente das discussões sobre “IVA Único” versus “IVA Dual”: com o Pacto de Brasília, representantes das burocracias dos três níveis de governo buscavam um desenho de Comitê Gestor que assegurasse a manutenção de poder às Administrações tributárias.

Esse achado sobre a agência dos atores estatais se aproxima das constatações feitas por ARANTES e MOREIRA acerca do pluralismo estatal, sob a ótica do Ministério Público, Polícia Federal e Defensoria Pública (ARANTES *et al.*, 2019). Disputando poderes que promovessem o fortalecimento de suas instituições, atores vinculados às Administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios participaram com mais frequência das audiências públicas e foram protagonistas de propostas que buscavam a garantia dos poderes de regulamentação, fiscalização, arrecadação e julgamento do tributo debatido nas propostas de reforma da tributação do consumo.

Por fim, um último achado merece destaque nessas considerações finais: a constatação, no caso estudado, de que os atores estatais também usam os códigos do Direito⁹⁷ para a perpetuação de seus interesses.

Esse achado é verificado especialmente na maleabilidade das concepções envolvendo a simplificação do sistema tributário nacional e os instrumentos de autonomia dos níveis de governo para a preservação do pacto federativo.

O binômio complexidade/simplificação foi moldado de formas distintas no decorrer do trâmite legislativo da PEC 45/2019, alcançando acepções diferentes a depender do ator estatal que argumentava. Se na Justificação da PEC e nas manifestações de parte dos atores da burocracia federal a simplificação do sistema tributário seria alcançada pela completa unificação dos tributos sobre o consumo, para alguns dos atores vinculados às burocracias da União e dos Estados o “IVA Único” seria justamente uma nova fonte complexidade do sistema. Já entre alguns dos representantes do grupo “Municípios/Burocracia”, o conceito de simplicidade tributária não guardava relação com o desenho das competências tributárias, mas sim com a necessidade de padronização das normas e das obrigações acessórias que permeiam a tributação.

O conceito jurídico de autonomia para a preservação do pacto federativo, por sua vez, ora foi empregado para sustentar a defesa da segregação das competências tributárias, garantindo especialmente uma fonte de receitas próprias aos Municípios, ora para justificar a manutenção de poder das Administrações tributárias, ainda que a competência para a instituição do tributo fosse integralmente unificada entre os níveis de governo.

A flexibilização desses conceitos para se adaptar aos interesses defendidos é bem exemplificada pela evolução das propostas apresentadas de forma mais contundentes por integrantes do grupo “Estados/Burocracia”, que primeiro mobilizaram o argumento da autonomia para defender o modelo de “IVA Único” com um CG-IBS sem a participação da União e, depois, recuaram, sustentando que um Comitê Gestor bem construído, com a participação de representantes dos três níveis de governo, era caminho para a criação de uma harmonia federativa.

Emprestando as ideias desenvolvidas por Katharina Pistor para argumentar que a riqueza é resultado de uma codificação do Direito, que é usado pelos detentores do capital para ordenar as relações econômicas e sociais e promover a proteção de seus interesses (PISTOR,

⁹⁷ Aqui referidos no sentido tratado por Katharina Pistor na obra “The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality”.

2019), o achado final dessa dissertação aponta para um uso semelhante do Direito pelos atores estatais.

A pesquisa desenvolvida nesse trabalho encontra limitações inerentes ao caso selecionado e ao método definido para sua realização, baseando-se no que é possível inferir a partir dos documentos públicos que registram o trâmite legislativo da proposta que culminou na reforma da tributação sobre o consumo no País. Ainda assim, espera-se que essa dissertação contribua para a construção de novos estudos sobre a influência exercida pelos atores estatais nos processos decisórios que levam à formulação do modelo de tributação no País, e na investigação de como o Direito também é instrumentalizado por esse grupo de atores para o fortalecimento de suas fontes de poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVATY, LOTTA. **A democracia equilibrista** – Políticos e Burocratas no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

AMARAL FILHO, **Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista**. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3086/2/Principios%20do%20federalismo_11_P_BD.pdf. Acesso em: 10 jan 2025.

ARANTES, Rogério B. MOREIRA, Thiago M. **Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/y9dCbmHBdT8QJTDZh563fFx/>. Acesso em: 12 fev 2025.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-moderno**. São Paulo: Editora Fórum, 2009.

D'ARAÚJO, Pedro Júlio Sales. **Entre a Transparência e a Ilusão: A Regressividade Cognitiva da Matriz Tributária Brasileira**, 2021. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 2012.

FAIRFIELD, Tasha. **Private Wealth and Public Revenue in Latin America. Business Power and Tax Politics**. Cambridge University Press, 2015.

GARGARELLA, Roberto. **The Law as a Conversation among Equals**. Cambridge University Press, 2022.

HALL, Peter A. **Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France**. Oxford University Press, 1986.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/?lang=pt>. Acesso em: 10 jan 2025.

HECLO, Hugh. **Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance**. European Consortium for Political Research, 2010.

KAHAN, PETERS, DAWSON e SLOVIC. **Motivated Numeracy and Enlightened Self-Government**. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/behavioural-public-policy/article/abs/motivated-numeracy-and-enlightened-selfgovernment/EC9F2410D5562EF10B7A5E2539063806>. Acesso em: 10 jan 2025.

LAZZARI, Eduardo, ARRETCHE, Marta e MAHLMEISTER, Rodrigo. O que o Congresso brasileiro prefere em matéria tributária? In: **Políticas Públicas, Cidades e Desigualdades**. Cem, NT 17, 2021.

LEME, Heladio Jose de Campos. **O federalismo na constituição de 1988: representação política e a distribuição de recursos tributários**. Disponível em:

https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNICAMP-30_453d8b0f2ebd16601e9285d796ff715b. Acesso em: 10 jan 2025.

LONGO, Larissa Luzia. **O que é a complexidade tributária e como mensurá-la?** Análise das dimensões em que a complexidade tributária se manifesta no Brasil. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/6dab5456-d0ec-48da-8a0b-0bad348e2b57>. Acesso em: 10 jan 2025.

MENDES, Marcos. Reforma Constitucional, Descentralização Fiscal e Rent Seeking Behaviour: o caso dos municípios brasileiros. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5498690/mod_folder/content/0/5.P.2%20MENDES.%20Reforma%20Constitucional%2C%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20Fiscal%20e%20Rent%20Seeking%20Behaviour.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 10 jan 2025.

NINO, Carlos Santiago. **The Constitution of Deliberative Democracy**. Yale University Press, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. **Uma outra institucionalização:** América Latina e alhures. Lua Nova, n. 37, 1996.

ORAIR, Rodrigo Octávio. GOBETTI, Sérgio Wulff. **Reforma Tributária e Federalismo Fiscal:** uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9596?mode=full>. Acesso em: 10 jan 2025.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Devido processo legislativo: princípios, elaboração das leis ordinárias no Congresso Nacional e controle judicial**. São Paulo: GZ Editora, 2023.

PISTOR, Katharina. **The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality**. Princeton University Press, 2019.

ROSANVALLON, Pierre. **Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity**. Princeton University Press, 2011.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: **Strategies of Analysis in Current Research**. Cambridge University Press, 2010.

STEINMO, Sven. **Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain**. Cambridge University Press, 2013.

STEINMO, Sven. **Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State**. Yale University Press, 1993.

STEINMO, Sven. THELEN, Kathleen. LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics:** Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge University Press, 2002.

STEINMO, Sven. TOLBERT, Caroline. **Do Institutions Really Matter?** Taxation in Industrialized Democracies. Comparative political studies 31, 1998.

SUPIOT, Alain. **Governance by Numbers: The Making of a Legal Model of Allegiance**. Hart Publishing, 2017.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual review of political science**, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999.

ZIMMERMAN, Ário. AVILA, Róber Iturriet. Histórico Tributário e os Conflitos Distributivos no Brasil: Dificuldades de uma Agenda Necessária. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2023/06/historico-tributario-e-os-conflitos-distributivos-no-brasil-zimmermann-avila.pdf>. Acesso em: 10 jan 2025.

ANEXO A – INFORMAÇÕES RECEBIDAS EM RESPOSTA AO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO TRANSMITIDO À CÂMARA DOS DEPUTADOS

[Protocolo#2025012700000148] [Fale Conosco] Resposta da mensagem nº 2025012700000148

De Fale Conosco da Câmara dos Deputados <naoresponda.prisma-otrs@camara.leg.br>

Data Ter, 28/01/2025 11:08

Para lela_dm@hotmail.com <lela_dm@hotmail.com>

1 anexo (38 KB)

Reuniões_Comissão_PEC45-2019.xlsx

Senhor(a) MARIA RAPHAELA DADONA MATTHIESEN,

Informamos que sua mensagem nº **2025012700000148**, registrada no **Fale Conosco da Câmara dos Deputados**, foi respondida.

Mensagem:

Prezados,

De acordo com as informações constantes na página de tramitação da PEC 45/2019 junto à Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>), foram apresentados e aprovados mais de cem requerimentos para a reaçoção de audiências públicas e seminários durante o trâmite legislativo da PEC na Comissão destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, instituída em 17/06/2019.

Na página da Câmara dos Deputados, contudo, estão disponíveis apenas as notas taquigráficas de 25 (vinte e cinco) das reuniões promovidas pela Comissão Especial: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas/discursos-em-destaque/reforma-tributaria/reforma-tributaria>.

Nesse cenário, agradeço a gentileza de:

1. Confirmarem se foram realizadas outras reuniões (audiências públicas e seminários) pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019, além das 25 listadas na referida página; e
2. Em caso positivo, informar se é possível acessar as notas taquigráficas relacionadas a tais reuniões.

Agradeço gentilmente a resposta.

Resposta:

Em atenção ao solicitado, esclarecemos que localizamos, em nossas bases de registros de Sessões e Reuniões, 26 reuniões registradas no âmbito da Comissão Especial - PEC 045/19 - Reforma Tributária, sendo que, uma delas foi cancelada. Ou seja, localizamos 25 reuniões realizadas conforme informação disponível no Portal.

Esclarecemos ainda que, o fato de ter requerimentos apresentados/aprovados de realização de reuniões, audiências e seminários não implica efetivamente na realização dos mesmos por questões políticas, logísticas entre outras.

://outlook.live.com/mail/0/id/AQQKADAwATY3ZmYAZS05MzFjLWMyNmUIMDAcLTAwCgAQADn%2BloMZMb9EqDdPqB%2FVews%3D

Encaminhamos, em anexo, arquivo com os dados das reuniões com seus respectivos links para atas, vídeos, presença entre outros dados.

Qualquer dúvida, estamos à disposição.

Para visualizar a demanda respondida, [clique aqui](#).

Atenciosamente,

Câmara dos Deputados
Fale Conosco

Por favor, não responda a este e-mail.

ANEXO B – TABELAS COM AS INFORMAÇÕES COMPLETAS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS DURANTE A TRAMITAÇÃO DA PEC 45/2019 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL

Atores estatais participantes das reuniões na Comissão Especial

Reunião	Ator estatal participante
<u>Audiência pública.</u> Debate sobre o tema O Federalismo na Reforma Tributária.	Presidente do Comitê de Secretários da Fazenda (Comsefaz)
	Secretário de Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo
	Presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)
	Secretário-Executivo da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)
<u>Seminário Regional.</u> Impactos da Reforma Tributária para os Estados e os Municípios e as Consequências para a Indústria e o Comércio.	Secretário de Fazenda da Bahia
<u>Seminário Regional.</u> Impactos da Reforma Tributária para os Estados e os Municípios e as Consequências para a Indústria e o Comércio	Secretário Municipal de Finanças de Goiânia
	Representante da Secretaria de Economia do Estado de Goiás
	SINDIFISCO Nacional
<u>Seminário.</u> Debate na Câmara Americana de Comércio, no Município de São Paulo, Estado de São Paulo.	Representante da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Governo de São Paulo
	Representante da Frente Nacional de Prefeitos e Secretário da Fazenda de São Paulo
	Representante da ANAFISCO - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal
	Presidente do SINDAF - Sindicato dos Auditores Fiscais Tributários
<u>Audiência Pública.</u> Debate sobre o tema Operacionalização do IBS	Procurador-Geral da Fazenda Nacional
	Representante da FENAFISCO - Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital

e o Processo Administrativo Fiscal.	Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
<u>Seminário.</u> Seminário regional realizado na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.	Governador do Estado do Espírito Santo
	Prefeito da cidade de Vitória/ES
<u>Seminário.</u> Seminário regional realizado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.	Secretário de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro
<u>Audiência Pública.</u> Debate sobre o tema Estímulos regionais e fluxo orçamentário. Deliberação de requerimentos.	Representante das Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
<u>Seminário.</u> Seminário regional realizado no Centro de Convenções e Feiras da Amazônia, em Belém, Estado do Pará.	Governador do Pará, representado pelo Secretário de Fazenda do Estado do Pará
	Prefeito de Belém, representado pelo Secretário de Finanças do Município de Belém
	Diretor do SINDIFISCO Nacional
	Presidente do SINDIFISCO do Pará
<u>Seminário.</u> Seminário regional realizado na Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.	Secretário de Finanças do Estado de Rondônia
	Presidente da FEBRAFISCO - Federação Brasileira de Sindicatos das Carreiras da Administração Tributária da União, dos Estados e do Distrito Federal
	Representante do PROFAZ - Programa de modernização e governança das fazendas municipais do Estado de Rondônia e do desenvolvimento econômico sustentável dos municípios
<u>Seminário.</u> Seminário regional realizado no Município de Fortaleza, Estado do Ceará.	Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Estado do Ceará
	Governador do Ceará
	Representante da Associação dos Auditores Fiscais da Receita Estadual e dos Fiscais do Tesouro Estadual do Estado do Ceará
	Secretário de Fazenda do Estado de Minas Gerais

<p><u>Seminário.</u> Seminário regional realizado na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.</p>	Representante do Secretário de Fazenda do Município de Belo Horizonte
	Prefeito de Bom Despacho e representante da Associação Mineira de Municípios - AMM
	Prefeito de Fronteiras e Diretor Administrativo da Associação Nacional dos Municípios Sedes de Usinas Hidroelétricas - AMUSUH
	Presidente da Federação Brasileira de Sindicatos das Carreiras da Administração Tributária da União, dos Estados e do Distrito Federal - FEBRAFISCO
	Presidente da Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais - FENAFIM
<p><u>Seminário.</u> Seminário regional acerca da Reforma Tributária (PEC 45/19) em tramitação no Poder Legislativo e os Impactos e Desafios na Vida dos Cidadãos e das Empresas, realizado no Estado de Santa Catarina, entre a Comissão Especial da Reforma Tributária da Câmara dos Deputados e o Conselho das Federações Empresariais de Santa Catarina - COFEM.</p>	Secretário de Estado da Fazenda de Santa Catarina
<p><u>Seminário.</u> Seminário regional realizado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.</p>	Prefeito Municipal de Carlos Barbosa e representante da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS e da Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste - AMESNE

Sistematização dos argumentos apresentados nas reuniões da Comissão Especial

Ator estatal	Transcrição dos trechos correspondentes
<p>Presidente do Comitê de Secretários da Fazenda (Comsefaz)</p>	<p><i>Então, já começo destacando que, após dezenas de reuniões, finalmente conseguimos - depois de décadas discutindo a reforma tributária - uma unificação das posições dos 27 Secretários de Fazenda.</i></p> <p><i>Atualmente, Presidente Hildo Rocha, os Governadores estão tomando conhecimento, em detalhes, dessa proposta e, possivelmente, teremos o apoio dos 27 Governadores também, que são, de fato, quem representa os Estados.</i></p> <p><i>Então, a nossa proposta utilizou como base a PEC 45, que está tramitando nesta Casa, e fez modificações que, na nossa visão, são extremamente importantes em relação à autonomia dos Estados e dos Municípios. É claro que não falamos pelos Municípios - estão aqui as entidades que irão falar pelos Municípios -, mas sempre pensamos na preservação da autonomia de Estados e Municípios em nossa proposta.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Segue-se basicamente a mesma estrutura da PEC 45: são cinco impostos sobre o consumo - IPI, PIS, COFINS, ICMS e ISS - transformando-se em um imposto com o nome de IBS e em um imposto seletivo.</i></p> <p><i>É importante frisarmos a mensagem que o COMSEFAZ gostaria de passar: a simplificação só vai acontecer para o contribuinte se forem incluídos na proposta os cinco impostos. Se incluídos apenas alguns desses impostos, o contribuinte vai continuar tendo uma complexidade para prestar as suas informações tributárias.</i></p> <p><i>Continuando, nossa proposta tem uma inovação - muito ousada, por sinal -, no sentido de que o Comitê Gestor seria formado apenas por Estados e Municípios, e a União teria apenas uma participação nas receitas desse bolo do IBS. É claro que se trata de algo inovador. Há uma experiência desse tipo no Canadá. E nós a apresentamos como ponto de partida para a nossa proposta.</i></p> <p><i>Cada Estado e cada Município teria autonomia para decidir a sua alíquota, lembrando que ela é única para todos os bens, serviços e direitos daquela localidade, preservando também o que está na PEC 45. A diferença é que, na nossa proposta, o Comitê Gestor é formado apenas por Estados e Municípios.</i></p> <p><i>As atribuições do Comitê Gestor são: editar o regulamento do IBS; gerir a arrecadação centralizada e distribuir a receita, o que será feito por um</i></p>

	<p><i>sistema totalmente bancarizado, como está proposto na PEC 45, o que é muito importante; estabelecer a fiscalização concorrente de Estados e Municípios.</i></p> <p><i>Outra alteração importante é que as procuradorias estaduais que seriam responsáveis, junto com o Comitê Gestor, pela administração das questões jurídicas envolvendo os impostos, o que não se daria na Justiça Federal. Consideramos importante manter na Justiça Estadual esses eventuais contenciosos administrativos.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Um ponto que foi tocado, da não participação da União no Comitê Gestor, é realmente um ponto polêmico da nossa proposta e, obviamente, tem razão de ser. O Ministro Meirelles explicou as razões que levaram a isso. Eu queria só complementar que nós tivemos uma experiência boa para o contribuinte, mas ruim para Estados e Municípios, que é a questão do SIMPLES Nacional. Essa experiência ruim também é um dos fatores que nos levam a colocar a União como participante da receita, mas não do Comitê Gestor. Obviamente, essa é uma proposta ideal para os Estados.</i></p>
<p>Secretário de Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo</p>	<p><i>Da arrecadação tributária nacional em 2018, que foi de 1,8 trilhão de reais, 50% aproximadamente advêm dos chamados tributos sobre o consumo, que é sobre o qual nós estamos falando aqui. Portanto, a arrecadação de impostos sobre o consumo foi em torno de 910 bilhões de reais no total. Se nós olharmos a repartição disso, no lado direito, podemos ver que, da arrecadação tributária da União, 34% advêm de impostos sobre o consumo. A arrecadação tributária dos Estados é de 80%, e a dos Municípios é de 63%. Portanto, é este o quadro.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Existe a proposta de um Comitê Gestor Nacional na PEC 45, como os senhores sabem, que tem a atribuição de editar o regulamento do IBS; gerir a arrecadação centralizada e realizar a distribuição da receita por ente - os entes federativos; estabelecer os critérios e diretrizes para a fiscalização e o processo administrativo; e calcular as alíquotas mínimas de referência dos Estados e Municípios.</i></p> <p><i>Composição do Comitê. Os Estados propõem - e por isso, inclusive, estou muito focado aqui na questão dos Estados e Municípios - que o Comitê Gestor Nacional seja composto por 27 representantes dos Estados e 14 representantes dos Municípios, sendo que o quórum mínimo para a</i></p>

	<p><i>aprovação... O quórum mínimo para aprovação será de quatro quintos e, portanto, 33 votos. Portanto, os Municípios terão condição de vetar.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>A pergunta fundamental é: por que não há, na proposta dos Estados, a presença da União no comitê gestor? Muito bem, essa é a proposta dos Estados. São várias as razões pelas quais os Estados, por larga maioria, chegaram a essa proposta.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>O que quero dizer é o seguinte: a princípio, a União não perde muito não estando no comitê gestor. Mas há um fator importante: no momento em que prevalecer a ideia de que é um terço dos votos é da União, um terço é dos Estados e um terço é dos Municípios, os Estados, por exemplo, teriam, para poder ter um voto equivalente ao da União, que votar por unanimidade, o que é uma improbabilidade. Então, existe a tendência de que a União, que não tem grande problema dentro da metodologia, na medida em que, tendo uma alíquota, a situação dela está resolvida - ela tem garantido isso -, tenha um voto que acabe prevalecendo sistematicamente dentro do processo. Isso poderia desequilibrar a própria ideia de pacto federativo, na medida em que houvesse no conselho algo tão forte como um voto unitário representando um terço do poder decisório.</i></p> <p><i>Para a relação entre Estados e Municípios poderia ser usado o mesmo argumento, tendo em vista que há um número muito menor de Estados do que de Municípios. É verdade. Mas existe um mecanismo de compensação para isso, que é exatamente o poder de veto. Os Municípios podem chegar a ter poder de veto na gestão. Isso equilibra a questão entre Estados e Municípios, porque não é uma viabilidade prática que se faz.</i></p>
<p>Presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)</p>	<p><i>Além disso, há uma última coisa: o comitê gestor, em nosso entendimento, tem que ser paritário, com a participação da União, dos Estados e dos Municípios. Não dá para deixar um comitê gestor sem a participação da União ou sem a participação dos Estados e Municípios. E que o comitê seja paritário. Por que não? Isso interessa a todos. Nós vamos estar reunidos para discutir a tributação nacional e vamos criar um comitê paritário, que, em meu entendimento, imagino que seja uma lógica de bom senso, equilibrada e que atende todos os entes da Federação brasileira.</i></p>
<p>Secretário- Executivo da</p>	<p><i>Mas, ao mesmo tempo, os Prefeitos estão preocupados com a extinção do ISS, diferentemente da CNM, que demonstrou aqui maior concordância - e,</i></p>

<p>Frente Nacional dos Prefeitos (FNP)</p>	<p><i>claro, colocando várias objeções, com muito cuidado - com a junção do ISS e do ICMS, mas os Prefeitos das médias e grandes cidades resistem a essa hipótese. Eles estão dispostos a se sentar à mesa de negociações, mas resistem a essa hipótese pela simples razão - e às vezes esses números não são muito claros - de que o ISS é o imposto do futuro, é o imposto que mais cresce. Estão aí os dados para que os senhores possam comprovar essa assertiva dos Prefeitos das grandes cidades.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>É claro que, se o País caminha para uma sociedade de serviços - e o ISS é um imposto que tem potencial -, os Prefeitos não concordam em tirar fotografia da arrecadação de hoje e projetá-la para o futuro, dizendo que não vai haver perda. Evidentemente que haverá perda. Esse imposto tem perda potencial, porque é o que mais cresce. Então, não faz sentido a unificação do ICMS e do ISS de forma apressada, de forma a tirar uma fotografia da arrecadação atual e projetá-la para o futuro.</i></p> <p><i>Por isso, a Frente Nacional de Prefeitos e a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais - ABRASF apresentaram uma emenda ao projeto que visa à simplificação do ISS. Se a reforma tributária vem para atender a um desses objetivos, que é o da simplificação.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Muito rapidamente quero dizer que o tema do ISS é muito importante para as médias e grandes cidades, Deputado Eduardo. Não há obviamente surpresa no fato de que os Prefeitos das médias e grandes cidades tragam ao Parlamento sua preocupação com o financiamento das ações públicas em seus territórios.</i></p> <p><i>Os senhores vejam que, enquanto as cidades menores com até 20 mil habitantes têm 2,8% da sua receita fundamentada nesse tributo, as cidades com mais de 500 mil habitantes têm 13% da sua receita oriundos do ISS. O Rio de Janeiro tem 26% da receita fundamentada no ISS, Aroldi, e o Município de São Paulo, 27% da receita fundamentada no ISS - e esses números de Rio e São Paulo significam a principal receita.</i></p>
<p>Secretário de Fazenda da Bahia</p>	<p><i>Esta proposta tem alguns problemas, para mim, intransponíveis. Por isso, estamos propondo algumas modificações ao texto apresentado. O primeiro problema diz respeito a quem vai gerir a participação deste comitê neste novo tributo. Nós entendemos que seria mais razoável que este comitê ficasse sob gestão dos Estados e Municípios. O ICMS é o principal tributo. O Fisco</i></p>

	<p><i>federal tem uma vocação, os Fiscos estaduais têm mais equipamentos e mais pessoal para fiscalizar efetivamente estes tributos. Parece-me, portanto, muito mais razoável.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Eu até brinquei com o Governador dizendo que, da forma como está, é melhor não haver nem eleição para Governador: bota um biônico mesmo, porque não se vai ter autonomia nenhuma. A pouca autonomia e o pouco poder de gestão que nós temos serão eliminados. É basicamente isso.</i></p>
<p>Secretário Municipal de Finanças de Goiânia</p>	<p><i>Falando em setor de serviços - e aí vou puxar um pouco para o nosso lado do Município -, é o setor que mais cresce na economia, é o filé mignon da economia. E a tendência é que ele venha a crescer cada vez mais. A tendência é que, em breve, tudo seja serviço. Não teremos mais carro, só Uber ou aluguel de carros. Nos Estados Unidos já há casas sem mobília, onde se loca tudo. Se quebrar, troca.</i></p> <p><i>Então, nós estamos convertendo nossa economia mundial. A economia mundial está indo no caminho dos serviços.</i></p> <p><i>Temos alguns números aqui, em síntese. Em 2018, o item serviços cresceu 1,3% em percentual do PIB, enquanto a indústria cresceu 0,6%. Ou seja, cresceu mais do que o dobro da indústria. Aqui está o gráfico que mostra isso. Estamos falando que o PIB do setor de serviços em 2018 significou um mercado de 4,3 trilhões de reais. Aqui é que está o filé mignon da economia. E isso pertence aos Municípios hoje. A competência de tributar serviços é dos Municípios. Mas é isso o que querem tirar dos Municípios.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Quando se estabelece uma regra em que vai agrupar todos esses impostos e levar o ISS para um imposto federalizado, digamos assim, perdemos autonomia. No caso de Goiânia, estamos falando de mais ou menos 60% da nossa arrecadação própria. Nós vamos deixar de ter condições de fazer essa arrecadação por conta própria e vamos depender de regras fora do Município.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Outra questão sobre a autonomia do Município e que gerou grande discussão é que 1.872 Municípios têm arrecadação própria de praticamente zero, não cobram sequer o IPTU, Deputado. É zero mesmo! Eles dependem cem por cento dos Estados e do Governo Federal. E esses Municípios estão muito interessados no IBS, porque, para eles, é um dinheiro novo, e a mais.</i></p>

	<p><i>Só que, dessa forma, nós estamos incentivando aqueles que não cumpriram seu papel, porque, pela Constituição, eles deveriam estar cobrando seus impostos, e desincentivando quem fez o bom papel durante esses anos todos.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>A sugestão que nós trazemos é a de permitir que aquele Município que não tem condições de cobrar impostos possa, sim, delegar sua autonomia e sua decisão. Ele elabora uma lei municipal e delega: "Eu delego ao Estado a cobrança do meu IPTU e do meu ISS". Mas os Municípios que têm condição de fazer esse trabalho, abririam mão dele por quê? Não faz sentido algum. Seria uma sugestão para que os Municípios que não têm receita própria e que não têm condições de montar a sua máquina administrativa poderem delegar isso.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Nós precisamos de padrão, não precisamos mudar tudo - precisamos de padrão. Então, vamos padronizar o ISS, que vai ser igual para todos no Brasil, vamos padronizar as obrigações acessórias, vamos unificar todas as regras, e o Município não pode inventar moda, e as regras irão constar de uma lei complementar federal. O mesmo pode ser feito com o ICMS. E qual é o grande problema? O custo das obrigações acessórias, o custo para pagar tributo. E a uniformização dessa legislação acaba com esse problema. Portanto, a sugestão é uniformizar as legislações tributárias, simplificar e unificar o cumprimento de obrigações principais e acessórias, não elevar a carga tributária. Se eu mantiver todo mundo no mesmo lugar, não será preciso nem fazer conta, a carga já está aí: o ISS é do Município, o ICMS é dos Estados, o Governo Federal não mexe em carga tributária por enquanto, e vamos apenas diminuir o Custo Brasil, o que já é um ganho gigantesco.</i></p>
<p>Representante da Secretaria de Economia do Estado de Goiás</p>	<p><i>Então, eu vou apresentar aqui uma proposta que foi elaborada pelo COMSEFAZ - Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal com base na PEC 45.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Esse quadro mostra a participação de cada ente na tributação. Quem participa da receita? Os três entes. Temos ali impostos federais, estaduais e municipais. Da receita os três continuam participando. Agora, quem fiscaliza? Passam a fiscalizar só Estados e Municípios. Em definição de alíquota também só participam Estados e Municípios. E no Comitê Gestor,</i></p>

	<p><i>que é quem vai regulamentar e coordenar toda essa atividade, participam Estados e Municípios. Temos receio de colocar a participação da União no Comitê Gestor, que poderia virar um comitê como o Comitê Gestor do SIMPLES Nacional, em que a União participa e os Estados não têm muita participação. Eles têm lá a representação, mas não conseguimos efetivamente participar dessa gestão do SIMPLES.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Com relação à competência legislativa, ela seria exercida por meio de uma lei complementar, de iniciativa de quatro quintos dos Governadores, não seria mais como no caso da PEC 45. Hoje, a iniciativa é do Presidente. Essa lei complementar vai estabelecer um prazo para que os Estados e o Distrito Federal indiquem representantes para composição do Comitê Gestor, que é quem vai fazer a regulamentação do imposto. A lei complementar vai instituir o IBS de forma uniforme. Então, todas as legislações estaduais e municipais vão acabar. Vai haver somente essa lei complementar para tratar desse imposto.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Quais seriam as atribuições do Comitê Gestor? Regulamentar o IBS de forma uniforme; gerir a arrecadação centralizada - a arrecadação do IBS seria feita pelo Comitê Gestor e repassada pelos Estados e Municípios; estabelecer os critérios de diretrizes para atuação concorrente e coordenada dos Estados, Distrito Federal e Municípios na fiscalização - a fiscalização vai ser exercida por cada ente, mas vai ser coordenada pelo Comitê Gestor; calcular as alíquotas mínimas de referência; representar judicial e extrajudicialmente nas matérias relativas ao IBS; disciplinar o processo administrativo; deliberar sobre impugnações dos entes em relação à distribuição de receita.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Preserva também autonomia financeira. Nós perdemos uma parte da autonomia, a competência legislativa plena, mas a autonomia financeira fica resguardada. Consagra o federalismo cooperativo, ao prever o mecanismo em que as unidades federadas realizam a compensação de eventuais perdas de receita tributária com a adoção do princípio de destino.</i></p>
<p>Representante da Secretaria da Fazenda e</p>	<p><i>Tivemos a oportunidade de os 27 Estados da Federação fazerem uma proposta aderente à PEC 45</i></p> <p><i>(...)</i></p>

<p>Planejamento do Governo de São Paulo</p>	<p><i>Depois de 24 anos, conseguimos chegar a um consenso, no CONFAZ e no COMSEFAZ, para que fizéssemos algumas propostas para a adequação que os Estados entendem necessárias, não só para melhorar a operacionalização do imposto no Brasil, mas também para garantir as receitas dos Estados.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Isso tudo seria regulado por um comitê gestor. Esse comitê gestor teria participação não só das 27 unidades federadas, mas também de Municípios - por um critério cujos detalhes de como funcionaria podemos passar depois -, para que os Municípios também participem definindo e tendo inclusive o poder de veto, já que nós estamos falando na aprovação de quatro quintos. Nunca os Estados sozinhos poderiam decidir algo nesse comitê, sempre teria que haver o mínimo de consenso também dos Municípios. É muito importante que os Municípios compreendam isso na nossa proposta, para que também possam aderir a ela.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Há autonomia dos Estados para definir não só a sua própria alíquota, porque, apesar de haver uma alíquota mínima, cada Estado edita a sua lei e define se precisa criar um serviço novo, algum potencial de arrecadação novo que o Estado queira. Ele não está impedido de cobrar, mas a sociedade com certeza vai controlar também isso, porque vai ficar um ônus para aquele Governo que queira aumentar a sua alíquota, se pretende fazer algum projeto diferenciado de infraestrutura, etc. Então, isso garante a autonomia também dos Estados.</i></p>
<p>Representante da Frente Nacional de Prefeitos e Secretário da Fazenda de São Paulo</p>	<p><i>Os Municípios perdem autonomia. O ISS representa hoje 43% da arrecadação dos Municípios brasileiros. Hoje arrecadamos mais ou menos, com receitas próprias, o equivalente a um quarto ou um quinto do total das despesas. Vai aumentar esse gap entre as receitas próprias e as despesas relativas aos Municípios.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>A PEC 45 não prevê paridade entre os entes da Federação no comitê gestor. Ainda hoje ouvimos sugestão de que o comitê gestor tenha 27 membros dos Estados e 14 dos Municípios. Não entendo o porquê desse desprestígio à representatividade dos Municípios, no caso dessa PEC.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Uma linha que vem sendo defendida pela ABRASF e pela FNP é a de preservar o ISS nos Municípios, preservar o ICMS nos Municípios e</i></p>

	<p><i>preservar os tributos federais hoje na União. Como? Com aprimoramentos. Que aprimoramentos? Os mesmos aprimoramentos, os mesmos princípios que estão previstos na PEC 45: simplicidade, unificação das alíquotas, vedação de benefícios e regime especial, para sairmos deste contexto de exceção. Há propostas construídas para todos eles. O próprio Governo Federal sinalizou a ideia de começar com a simplificação dos impostos, num IVA federal, para depois, com o tempo, ir agregando os impostos federais e municipais.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Os princípios que estão motivando a construção da PEC 45 já estão aí postos, mas não é preciso realizar a fusão dos impostos para lograr os efeitos que são almejados com todas essas diretrizes. Assim, poderia haver maior simplificação, maior transparência, maior neutralidade do sistema tributário, maior competitividade das empresas sem provocar tantos efeitos redistributivos na Federação, sem majoração de cargas sobre serviços e sem o calvário, nos próximos 10 anos, de um imposto adicional, mantendo-se os tão criticados ICMS, PIS e COFINS no País. O caminho é pela simplificação sempre.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Menciono estes pontos: paridade no comitê gestor, obviamente, e competência dos Municípios para propor lei complementar.</i></p>
<p>Representante da ANAFISCO - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal</p>	<p><i>Eu destacaria outra coisa: o ISS é um tributo de competência dos Municípios. Toda a arrecadação desse tributo fica com o ente municipal. Outros tributos que vão entrar nessa cesta do IBS, além de não terem essa performance de crescimento - performance de Ferrari, como eu digo -, potencial ainda maior de crescimento, são compartilhados, não pertencem completamente ao ente que tem a competência da arrecadação. Por exemplo, um quarto do ICMS é distribuído para os Municípios. O IPI, que é federal, é distribuído também para os Estados, no caso do FPE, e para os Municípios, no caso do FPM. Portanto, o Município está entrando com o imposto que mais cresce, e esse imposto é o único que é próprio do ente.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>A partir da Lei Complementar nº 116, nos idos de 2002, nós tivemos, naquela época, uma arrecadação de ISS de 7 bilhões de reais. Hoje nós estamos com 62 bilhões. O ICMS, que era 105 bilhões, está em 480 bilhões de reais. Qual</i></p>

	<p><i>é o resumo dessa tabela? A taxa de crescimento do ISS é o dobro da taxa de crescimento do ICMS.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Sobre os aperfeiçoamentos, cito a paridade na representação de Municípios e Estados no comitê gestor. Nós somos contra esse item apresentado na proposta dos Estados. Eles colocaram 27 a 14. Isso está completamente descalibrado. O comitê gestor deve ser uma autarquia nacional, com recurso e orçamento próprios, para não ocorrer o mesmo erro que aconteceu com o SIMPLES Nacional.</i></p> <p><i>(...)</i></p>
<p>Procurador- Geral da Fazenda Nacional</p>	<p><i>E aí vale a pergunta: por que está há tanto tempo na pauta [a necessidade de uma reforma tributária], e ainda não teve consequência? Por que ainda não aconteceu? Vejam V.Exas. que no início anos 90 houve uma tentativa, que resultou em algo bastante modesto. Por que não vai adiante?</i></p> <p><i>Permitam-me a reflexão em voz alta com V.Exas. Talvez porque as reformas tributárias cogitadas tenham sido muito ambiciosas, sobretudo porque tentaram abraçar a lógica federativa como um todo.</i></p> <p><i>Então, atrevo-me a dar uma sugestão a V.Exas. Será que não é o caso de nós pensarmos numa reforma tributária apenas para o nível da tributação federal, ou seja, não tocando na matéria estadual e municipal? Pergunto isso até porque é sempre polêmico mexer na tributação estadual e municipal. Mexer na tributação estadual e municipal é mexer na própria Federação, e isso é algo sempre muito sensível, é algo muito delicado, é algo que traz ao natural polêmicas. Digo eu, talvez por isso mesmo, seja o caso de pensar numa reforma que se restrinja ao nível federal. E uma eventual redução no número de espécies tributárias federais já seria um grande ganho. Então, permito-me pensar alto com V.Exas. isso.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Em outras palavras, a União não pode tudo, a União tem limites, a União tem as suas possibilidades, ela é autônoma. Mais do que isso, ela espera para si, pede para si, reivindica para si uma autonomia que não é nem maior, nem menor do que aquela dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Ela não espera nem mais, nem menos dignidade do que aquela dos demais entes. Ela espera igual dignidade e igual autonomia às dos demais entes. Assim como a União é respeitosa, deve ser respeitosa à lógica tributária e</i></p>

	<p><i>federativa dos demais entes, o mesmo deve se dar também em favor da União.</i></p> <p><i>Então, aqui nós estamos diante de algo que tem as suas sensibilidades evidentes, e, portanto, talvez seja realmente uma estratégia adequada a ser tomada em consideração apenas lidar com os tributos no nível federal.</i></p> <p><i>(...)A primeira reserva: é uma PEC que mexe não só no nível federal, mas também no nível estadual e no nível municipal.</i></p> <p><i>Isso, por si só, penso, é um elemento que traz muitas dificuldades para que essa PEC tenha um curso mais efetivo. No momento em que há envolvimento de tributos estaduais e municipais, não há como escapar, é preciso um nível de consenso muito maior, que perpassa pela própria lógica do debate apenas de um ente federado. É, sim, um debate que necessariamente envolve, ao natural, precisa envolver, ao natural, outros entes federados, e isso, claro, faz escalar em complexidade o debate. Essa a minha primeira dificuldade, a minha primeira objeção à PEC.</i></p>
<p>Representante da FENAFISCO - Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital</p>	<p><i>A competência de lei do IBS acaba com a competência dos Estados e dos Municípios. Só o Governo Federal vai poder propor alterações de lei. Como fica o pacto federativo? Essa é uma questão sobre a qual a Comissão Especial com certeza deve estar se debruçando bem.</i></p>
<p>Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil</p>	<p><i>E aí nós precisamos comparar esses caminhos possíveis, de termos um IVA dual, que é o IVA federal, e termos um IVA nacional. A ideia de um IVA dual traz, é claro, a desvantagem de ter dois tributos, já que, na verdade, as bases e os fatos geradores são os mesmos. Isso é uma desvantagem, mas ele traz a vantagem de poder, de certa forma, driblar todas as dificuldades trazidas pelo pacto federativo. Vemos o próprio CONSEFAZ e os Governadores não querendo a União no Comitê Gestor. Isso ajudaria. E talvez houvesse a possibilidade de entregarmos, num prazo muito curto, já uma solução, pelo menos, dos tributos federais, já trazendo ali, sem transição, com muita rapidez, uma simplificação. É importante para a sociedade, para o empresariado e para o Parlamento já entregar alguma coisa efetiva, e não só uma coisa que vai ter resultado daqui a 10 anos.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Quanto à questão do Comitê Gestor, eu preciso ser muito franco: tenho enormes dúvidas de que isso vai funcionar. Vemos nos exemplos concretos, o</i></p>

	<p><i>CONFAZ e o CONSEFAZ, como isso é difícil. Olhem a responsabilidade do Comitê Gestor: elaborar o regulamento do IBS; coordenar as fiscalizações do País todo, União, Estados, Municípios; coordenar as Procuradorias da Fazenda - grande parte dos Municípios não têm Procuradoria da Fazenda Tributária especializada; e organizar esse contencioso administrativo. É uma enorme responsabilidade. Há muita chance de dar zebra no Comitê Gestor.</i></p>
Governador do Estado do Espírito Santo	<p><i>O Bernard apresentou aqui o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, que junta tributos federais, estaduais e municipais. Sabemos que isso vai provocar reação dos Municípios, que tem complexidade de junção. Mas, como foi apresentado pelo Bernard, e nós já tínhamos visto no Fórum de Governadores do Brasil Central, essa é uma oportunidade que temos de simplificar e racionalizar o sistema, de reduzir ou acabar com a regressividade, de ter o sistema tributário como um instrumento do nosso desenvolvimento e não como uma barreira.</i></p>
Secretário de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro	<p><i>Para não me alongar, eu queria dizer que eu acho que qualquer imposto novo tem que atender no mínimo quatro pilares. Primeiro, ele tem que incidir sobre base ampla, ou seja, sobre todos os segmentos da economia, o que significa dizer que o ICMS tem que se juntar ao ISS, no mínimo, mas o melhor seria que se juntasse ao ISS, ao IPI ao PIS e à CONFINS.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Portanto, grande parte, para não dizer a totalidade, dos problemas que os nossos impostos sobre consumo - ICMS, ISS, IPI, PIS e CONFINS - enfrentam hoje está sendo tratada nessa proposta de reforma. Daí o entusiasmo dos Secretários de Fazenda em encampar esse arcabouço jurídico.</i></p> <p><i>Propomos algumas alternativas e inovações numa emenda substitutiva, que, neste momento, está recolhendo assinaturas no Congresso Nacional, mas o arcabouço técnico do imposto concebido pelo CCIF é, talvez, um dos mais modernos do mundo e enfrenta os principais problemas que existentes atualmente.</i></p>
Representante das Associação Brasileira das Secretarias de	<p><i>Passo a destacar alguns pontos: os Municípios perdem recursos e autonomia, apesar de manterem o poder de definir a alíquota</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Vamos ao primeiro ponto. O ISS representa aproximadamente 43% da arrecadação dos Municípios brasileiros. A cessão do ISS em troca do IBS vai</i></p>

<p>Finanças das Capitais</p>	<p><i>aumentar o gap que há entre as crescentes despesas municipais e suas receitas próprias. Os Municípios têm assumido cada vez mais serviços que a União e os Estados não dão conta de prestar, o que tem onerado as despesas municipais, e não tem havido a necessária contrapartida ao longo dos anos. Com o crescimento pujante do ISS, o imposto tem ajudado a dar conta destas despesas crescentes.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>A PEC não prevê paridade entre os entes no Comitê Gestor, o que afronta, no nosso entender, a ideia de autonomia e de igualdade entre os entes federados.</i></p> <p><i>Por fim, a PEC não prevê a iniciativa legislativa dos Municípios para a proposição de alterações na lei complementar federal regulamentadora. Aliás, isso tem ensejado a alguns autores entender o tributo como sendo de competência federal.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Não se pode olhar o ISS para trás, ou seja, quanto se arrecadou de ISS. Qual o potencial futuro de arrecadação do ISS que está sendo entregue pelos Municípios aos Estados e à União? Esta perspectiva do ISS que está sendo entregue tem que ser levada em consideração.</i></p> <p><i>Para termos uma ideia, vejamos o crescimento do ISS, comparando-o com os demais tributos envolvidos na unificação do IBS. São quase 7% acima do crescimento, comparando-o com os demais tributos.</i></p> <p><i>O ISS arrecadou quase o dobro que o ICMS nos últimos 15 anos. É óbvio que nesta conta não há só a base mercadoria na economia, que decresce em relação à base serviços.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>A unificação do ICMS e do ISS aumenta, ao longo dos anos futuros, as receitas dos Estados, em detrimento dos Municípios.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Entendemos que é importante aprimorar outros tributos federais: a criação de uma Contribuição sobre o Valor Adicionado Federal; aprimoramento do ICMS, que foi sendo destruído ao longo de décadas, por conta da guerra fiscal; e aprimoramento do ISS.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>O pessoal que foi pesquisado já dá as diretivas para a solução do ICMS: unificação da alíquota; legislação nacional; simplificação de</i></p>
------------------------------	---

	<p><i>procedimentos; crédito financeiro e tributação do destino. Já está ali a resposta para o ICMS melhorar e aumentar a arrecadação.</i></p> <p><i>Por falar nisso, o PIS de 2019 está aqui: quanto o ICMS responde pelos problemas de cálculo ou conformidade da tributação no Brasil. Das 1.958 horas que se gastam para calcular os tributos no Brasil, em quase 1.200 horas o responsável é o ICMS.</i></p> <p><i>Um dos princípios da PEC 45 é a simplicidade para os contribuintes. Como se entrega isso, sem haver aquela junção inicial de tributos? Primeiro, aprimorando-se os tributos existentes, para não onerar os contribuintes com os seis tributos, com os mais cinco tributos problemáticos, por mais 10 anos. Em relação ao ICMS, a alíquota única do ICMS por Estado, a vedação ao benefício fiscal e regimes especiais. O RICMS, o regulamento do ICMS, é mais exceção do que regra. Este é o problema.</i></p> <p><i>Portanto, é preciso unificar a legislação e acabar com o benefício fiscal. A NFe e a GNRE, a guia nacional do ICMS, também resolvem, alinhadas a outros instrumentos que temos. Na reforma do ISS, a alíquota única do ISS por Município também vira ação por benefício fiscal, que, aliás, já existe em lei.</i></p> <p><i>Quanto a uma NFe nacional e a uma guia nacional, o projeto já está sendo tocado com os Municípios, junto com a Receita Federal.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>O que resumimos aqui é a proposta de uma reforma na contribuição sobre o valor adicionado federal, a reforma do ICMS e do ISS.</i></p>
<p>Diretor do SINDIFISCO Nacional</p>	<p><i>Uma sugestão. Mais cedo, eu perguntei ao nosso Secretário: e o IVA federal com o IVA estadual, Município e ICMS? Isso é uma possibilidade.</i></p> <p><i>O SINDIFISCO Nacional não tem uma proposta para chamar de sua. Nós temos as premissas. À medida que chegam as propostas, nós analisamos o que é interessante ou o que representa um avanço.</i></p> <p><i>Nós ouvimos por aí: "Vamos fazer um IVA dual?" Por que não? Vai-se pegar PIS/COFINS, IPI e IOF, que incide sobre os combustíveis, e haverá uma arrecadação de 300 bilhões. Acaba tudo isto aqui, e temos apenas um IVA. Apenas a União é que vai gerir; os Estados e os Municípios, ainda não. Estados e Municípios? Vamos acabar com o ICMS e o ISS. São 27 legislações mais 5.570 Municípios. Vai virar um só IVA estadual. São 510 bilhões de reais. É muito próximo. Nós temos que respeitar este rateio, porque ele cabe naquela premissa de fortalecimento do pacto federativo.</i></p>

	<i>Eu não posso fazer uma reforma tributária em que eu desprestigie os entes.</i>
Secretário de Finanças do Estado de Rondônia	<p><i>Pela primeira vez, os Estados - e raramente isso acontece - tiveram unanimidade no âmbito do COMSEFAZ - Comitê de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, entidade que, junto com o Governo Federal, integra o CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária.</i></p> <p><i>E essa unanimidade foi construída, depois de muito tempo - não sem sacrifícios, não sem um longo debate -, porque entendemos que, embora a reforma tributária que está posta na PEC 45 não seja, talvez, o nosso sonho de consumo, não seja o melhor dos mundos, não seja o modelo mais moderno, é a reforma possível.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Os três entes - União, Estados e Municípios - participam da receita, mas a fiscalização, a definição de alíquotas e a gestão do tributo seriam feitas por Estados e Municípios, porque ICMS e ISS são a maior parte da arrecadação a ser substituída pelo IBS.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Esse é um ponto controverso. O Comitê Gestor Nacional, na proposta dos Secretários de Fazenda dos Estados, seria formado por Estados e Municípios. Isso porque existe uma experiência negativa com o Comitê Gestor do SIMPLES Nacional, do qual os três entes participam, mas a decisão acaba sendo só da União, e isso retira autonomia dos Estados. Por isso, os Estados propuseram que o comitê fosse formado por Estados e Municípios. Mas é claro que, no avanço das discussões, há espaço para alteração.</i></p> <p><i>Um comentário importante a fazer: o IVA Amplo, ou seja, o IVA que envolva esses cinco tributos é o ideal e é o desejo dos Estados. Mas existe também a possibilidade de que a União caminhe com seus tributos numa proposta, e os Estados e Municípios tenham outro IVA, que seria o IVA Dual. Os dois teriam as mesmas regras, mas a gestão e a distribuição seriam separadas para União e para Estados e Municípios.</i></p> <p><i>Isso é novamente aquilo: se não for possível construir o IVA Amplo, pelo menos, o IVA Dual a gente deveria construir, porque a simplificação continuaria acontecendo, a parte do IBS que iria para a União e que iria para os Estados seria recolhido no mesmo documento de arrecadação,</i></p>

	<p><i>trabalhando sob as mesmas regras, sem ter tantos regulamentos. Isso também seria um avanço possível.</i></p>
<p>Representante do PROFAZ - Programa de modernização e governança das fazendas municipais do estado de Rondônia e do desenvolvimento econômico sustentável dos municípios</p>	<p><i>Portanto, algumas questões gostaríamos de trazer, como uma espécie de um sumário de críticas à PEC: o discurso da burocracia, da simplificação e de atração de investimentos; a perda da autonomia dos Municípios; a redução da capacidade de autogestão tributária e a centralização.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Nessa época foi feita uma pesquisa na Confederação Nacional das Indústrias, eles chegaram a esse critério: qual é o tributo que causa o maior impacto sobre a competitividade? Nós observamos aqui que o ICMS, diante das legislações, chegou a 42%. O ISS, que é municipal, chegou a 1% de impacto. Indago: tudo está tão complexo assim, ou existem alguns tributos pontuais que podem ser realmente melhorados? Essa seria a pergunta que nós faríamos ao final.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Há também outra questão básica: a tributação dos serviços, que são de competência municipal, ficaria diluída: um pedaço para o Estado, um pedaço para a União, e o Município ficaria fiscalizando alguma coisa. Mas vejam bem: a maior demanda, a maior fonte de recursos, a renda que cresce hoje, de forma exponencial, é serviços.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>O serviço, no Brasil, está crescendo de forma muito positiva. Este é um gráfico que, novamente, diz como o ISS vem crescendo, desde 2002, comparando-o com o ICMS.</i></p> <p><i>Nós observamos que o serviço cresceu praticamente o dobro do que cresceu a circulação de mercadoria no Brasil; enquanto a venda de mercadoria também cresceu, mas não de forma exponencial. Essas são fontes oficiais.</i></p>
<p>Representante da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Estado do Ceará</p>	<p><i>Acho que todos vão concordar que devemos unificar, sim, o tributo sobre o consumo de bens e serviços - essa é a reforma da PEC 45 - em um só imposto, o que é o ideal, o qual todos chamam de IVA.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Com a proposta de criação de um comitê gestor nacional também fico um pouco preocupada, para não dizer bastante preocupada, porque vai juntar os três entes da Federação. Pensem na junção de um comitê que pode ser uma autarquia! Eu não consegui uma explicação, mas eu gostaria até de entender um pouco melhor isso.</i></p>

<p>Representante do Secretário de Fazenda do Município de Belo Horizonte</p>	<p><i>Então, entendemos que não faz sentido um viés puramente econômico, de custos de transação, centralizar a arrecadação, fiscalização e gestão, criando novos órgãos, duplicando o sistema normativo nacional tributário, quando a arrecadação e os gastos públicos já devem ser realizados em nível mais próximo, no Município, onde estão os destinatários das políticas públicas, os cidadãos.</i></p>
<p>Presidente da Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais - FENAFIM</p>	<p><i>Outra questão são as competências. A capacidade que o Município tem de instituir tributos tem que ser mantida. O Município tem que ter voz ativa. Se o Município vai entrar, com a União e com os Estados, com o seu principal tributo sobre consumo, para a formação de um novo tributo, ele tem que ter participação igual, paritária à de Estados e Municípios. Creio que é inadmissível que o Município possa ficar numa situação abaixo, como se fosse um ente subserviente.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>O terceiro é que fique esculpido no texto constitucional e garantida a questão da paridade entre os entes, tanto na Assembleia, que é o órgão decisório, como no comitê gestor ou em algum outro órgão, como a Agência Tributária Nacional, que é o órgão responsável pelo planejamento, pela organização e operação do tributo. Então, que essa paridade seja garantida na Constituição.</i></p>
<p>Secretário de Estado da Fazenda de Santa Catarina</p>	<p><i>[Manifestação em resposta à pergunta: É possível unir administrações tributárias distintas, transformar, pelo menos do ponto de vista da economia digital, qualquer dessas atividades econômicas em uma hipótese de incidência tributária em que o senhor não fique discutindo competência com Município nem tenha que fazer lei para discutir se software é isso ou aquilo, se a Internet das Coisas pode ser tributada no agronegócio? É viável essa junção?</i></p> <p><i>Sendo viável essa junção, com a sua experiência de agente de tributos, de fiscal de tributos há tanto tempo, é possível a união dos dois Fiscos, para haver algo único, um IVA Estadual?]</i></p> <p><i>No sistema federativo em que nós vivemos hoje, onde o Município também é ente da Federação, não.</i></p> <p><i>Do ponto de vista do mercado, nós precisamos juntar ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS, porque não faz sentido hoje nós pagarmos cinco tributos, muitas vezes, sobre a mesma nota fiscal.</i></p>

	(...) <i>Do ponto de vista federativo, eu acho complicado.</i>
--	---

Atores estatais participantes das audiências públicas na Comissão Mista

Reunião	Ator estatal
<u>Audiência Pública</u> Interativa sobre a Reforma Tributária (05/08/2020)	Ministro da Economia, acompanhado do Secretário Especial da Receita Federal, do Subsecretário de Tributação e Contencioso, do Assistente de Gabinete da Secretaria da Receita Federal, da Assessora Especial do Ministério da Economia e do Assessor Especial do Ministério da Economia
<u>Audiência Pública</u> Interativa (12/08/2020)	Presidente do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, acompanhado dos Secretários de Fazenda do Amapá, de Pernambuco, do Mato Grosso, de São Paulo e do Rio Grande do Sul
<u>Audiência Pública</u> Interativa Remota (19/08/2020)	Presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM)
<u>Audiência Pública</u> Interativa	Presidente da Frente Nacional de Prefeitos (FNP)
	Presidente da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf)
<u>Audiência</u> destinada a receber contribuições dos segmentos “Fisco” e “Socioambiental” (24/09/2020)	Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional)
	Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco)
	Presidente da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco)

	Presidente da Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais (Fenafim)
<u>Audiência Pública Interativa</u> destinada a ouvir as últimas considerações dos formuladores técnicos das principais propostas de Reforma Tributária em tramitação.	Secretário Especial da Receita Federal
	Assessora Especial do Ministro Paulo Guedes
	Secretário de Fazenda de Pernambuco, representando o Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda, Finanças, Receita e Tributação dos Estados e do Distrito Federal
	Coordenador do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo

Propostas e argumentos dos atores estatais nas audiências públicas na Comissão Mista

Ator estatal	Transcrição dos trechos correspondentes
Ministro da Fazenda	<p><i>Eu sou um federalista, eu defendo uma República Federativa. Não cabe ao Ministro da Fazenda invadir uma ação, um espaço constitucional que não é dele. Não sou eu que tenho que dizer quanto é que os Estados têm que cobrar, isso é uma atribuição reservada aos Estados. Não sou eu que tenho que dizer quanto a cidade de São Paulo, de Recife, de Fortaleza, de Salvador tem que cobrar de ISS. Essa é uma atribuição também reservada constitucionalmente aos Municípios. Agora, quem pode trabalhar e uniformizar isso, caso tenha sucesso - e é por isso que a reforma tributária está parada há 20 ou 30 anos? É o Congresso, é o Legislativo. Quem tem capacidade de fazer isso é o Legislativo. Cabe a nós colaborarmos, e o nosso passo inicial é exatamente nessa direção.</i></p> <p><i>e nós defendemos, durante a campanha, um IVA dual, nós fizemos a nossa parte; vamos entrar agora com o nosso IVA federal - acabamos com o PIS/Cofins e entramos com o IVA federal.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>O nosso primeiro passo é exatamente a CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), que é o IVA federal. Isso deverá ser acoplado aos</i></p>

	<p><i>IVAs estaduais, formando, então, o IBS, que é o projeto que está aí na PEC 45, que é o Imposto sobre Bens e Serviços. A contribuição é a parte federal; o imposto vai (Falha no áudio.) após acoplar as partes estaduais e a parte federal.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Eu só peço a compreensão de que o IVA é um imposto muito interessante, é um imposto usado nas economias mais avançadas do mundo, que nós defendemos desde a campanha. Eu não conhecia o Appy... Nós defendíamos o IVA dual. O Sachsida, que é nosso economista desde a campanha, escreveu dois ou três artigos citando o sistema no Canadá, o sistema na Austrália, que são países interessantes, têm muitos recursos naturais, são avançados, estão avançando mais rapidamente do que o Brasil.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Então, eu cheguei a conversar com o Appy duas ou três vezes. Ele mostrou o sistema dele, e nós já defendíamos o IVA dual. Ficamos, continuamos com o IVA dual. Ele continuou com o IVA, nós continuamos com o IVA dual, e estamos no mesmo barco, queremos fazer o IBS. O IBS que ele propõe é o destino da nossa CBS. Nós estamos fazendo a CBS, vamos conversar com Estados e Municípios e, se tivermos sucesso, chegamos ao IBS. Ele terá o nosso apoio, mas com aquela ressalva que eu fiz. Por que essa ideia, que ele também defende há 10, 15 anos, não aconteceu até hoje? Porque há mais no ar do que só o que vemos, que é justamente o problema do conflito entre os Estados, e há também os Municípios, que não querem abrir mão do ISS com facilidade - eles sabem que é um imposto que arrecada facilmente, dá uma boa base.</i></p>
	<p><i>E, em função disso e para resolver esses problemas, nós estamos concebendo um conjunto de propostas, resumido já pelo Ministro na sua introdução, que visa, sobretudo: a aplicação dos princípios de redução dos custos de conformidade via simplificação, fazendo com que as empresas possam, com essa redução, voltar recursos para investir em suas atividades finalísticas e produtivas; a segurança jurídica, eliminando uma série de temas que hoje geram esse passivo tributário gigantesco no contencioso administrativo e</i></p>

	<p><i>judicial; promover a equidade entre setores e empresas com o fim desses privilégios resultantes dessa proliferação de regimes tributários especiais; não aumentar a carga tributária, que deve ser preservada nos mesmos níveis de hoje; possibilitar o combate à evasão fiscal, sobretudo na aplicação dessa máxima de que, quando todos pagam, todos podem pagar menos; fazer com que esses tributos não interfiram nas decisões alocativas de investimentos, nas decisões econômicas, não provoquem distorções; e, com base nisso, melhorar o ambiente de negócios para estimular o aumento dos investimentos e a geração de emprego, resultando na melhoria da produtividade e no crescimento econômico.</i></p> <p><i>Considerando esse conjunto de princípios, o primeiro passo, o primeiro ponto da reforma é a criação do IVA federal, com a criação da CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços), que vai substituir o PIS e a Cofins. Como foi dito pelo Ministro, essa proposta, que visa somente à reforma dos tributos federais que incidem sobre o consumo, dentro de uma visão que nós temos do diagnóstico de que o Brasil tem hoje uma das imposições sobre o consumo mais complexas do mundo - são seis tributos e envolvem os três níveis de Governo -, não obstante ela só alcançar os tributos federais, é aderente às PECs que já tramitam no Congresso, 45 e 110, que propõem uma fusão mais ampla dos tributos que incidem sobre consumo, agregando ICMS, ISS, IPI, dentro de um objetivo de conceber uma estrutura única sobre bens e consumo no Brasil. E, com base nessa possibilidade, nós temos mantido conversas e reuniões técnicas com os Estados e Municípios, como também já mencionado na introdução do Ministro.</i></p>
<p>Presidente do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal</p>	<p><i>Bom, primeiro, coloco que essa nossa proposta foi protocolada como Emenda nº 192 na Câmara dos Deputados, pelo Deputado Herculano Passos, a quem muito agradecemos, e ela foi elaborada pelos 27 Secretários de Fazenda. E aqui eu faço o primeiro destaque: é a primeira vez, em todos esses 30 anos de discussão de reforma tributária, que os 27 Secretários de Fazenda - e isso foi homologado pelos Governadores - se entenderam nessa matéria tão difícil que é a reforma tributária da base do consumo.</i></p>

(...)

E vem a segunda mensagem importante que a gente gostaria de passar, que é exatamente neste sentido: a gente não acha que seja possível melhorar, de fato, o sistema tributário se não se envolverem todos os tributos sobre consumo de uma só vez. Até a questão da transição pode ser discutida, mas, se você não pensar de forma global, você certamente trará mais problemas do que soluções. Por isso é que o Comsefaz defende uma reforma ampla, envolvendo todos os tributos sobre consumo, para poder equacionar, de fato, as distorções que há no nosso sistema.

(...)

Então, temos, digamos assim, o mesmo arcabouço da PEC 45: três tributos da União - IPI, PIS, Cofins -; um dos Estados, o ICMS; um dos Municípios, o ISS; transformando-os em um único tributo, o IBS

(...)

Comitê gestor desse tributo. Num primeiro momento, o Comsefaz defendia que a União não participasse desse comitê gestor. Depois de diversas reuniões com a União procurando a convergência e o diálogo, a União, na nossa proposta, passou a compor também o comitê gestor - União, Estados e Municípios-, mas com uma diferença importante: defendemos que a composição do comitê gestor observe o critério da proporcionalidade das receitas. Os tributos sobre consumo são muito mais importantes para os Estados do que para a União, que tem outras bases tributárias, a renda principalmente.

(...)

Portanto, nós defendemos, para que tenhamos de fato uma tributação racional sobre o consumo, que haja uma proposta abrangente, um IVA amplo, com base ampla, sem muitas exceções, se possível com número muitíssimo reduzido de exceções, para que nós tenhamos de fato uma simplificação.

(...)

Deputado Mauro Benevides, com relação ao IVA dual, a proposta do Comsefaz é clara: IVA amplo. IVA amplo, e qualquer modificação em relação à nossa proposta teria que ser rediscutida

	<p><i>no Comsefaz. Então, defendemos os cinco tributos formando um único IBS.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>o Governo entrou no debate. Esse ponto, sem sombra de dúvidas, é positivo, mas não concordamos, em hipótese alguma, com essa discussão ser feita de forma fatiada, pois vai gerar mais problemas do que solução. Isso nós já colocamos e, inclusive, pode gerar um aumento maior, digamos assim, de penetração da União na base de consumo, que é uma base muito mais importante para Estados e Municípios. Então, entendemos que tem que ser a reforma analisada de forma ampla.</i></p>
<p>Presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM)</p>	<p><i>Também é fundamental, meus caros Parlamentares, preservar a autonomia de Municípios e dos Estados da Federação brasileira. Nós não concordamos com uma proposta fragmentada. Acreditamos que um imposto sobre bens e serviços definitivamente terá que ter a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma paritária no que diz respeito ao controle, no que diz respeito à administração e à fiscalização desse novo tributo. Esse é o caminho que nós entendemos adequado. Isso trará transparência na arrecadação e transparência necessária também na distribuição, no compartilhamento desses tributos.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Com uma reforma picada, de que o nosso Senador falou, com uma reforma fragmentada, nós não concordamos, em hipótese nenhuma. Nós precisamos construir uma reforma, já que vamos fazer uma reforma, com União, Estados e Municípios.</i></p> <p><i>Os Municípios terão um prejuízo enorme se a reforma for fragmentada, inclusive com a União entrando na base da competência dos impostos estaduais e municipais.</i></p> <p><i>O que eu posso lhe dizer é o seguinte: nós defendemos um IVA único, com um Comitê Gestor paritário, para que os Estados e os Municípios, juntamente com a União, possam trabalhar toda a situação do controle, possam administrar esses recursos e também trabalhar uma questão que é tão importante quanto a distribuição, que é o compartilhamento. Só vai ser possível compensar um ente</i></p>

	<p><i>da Federação ou os entes da Federação que porventura tiverem perdas de arrecadação se a gente tiver um Comitê Gestor paritário. Ele tem que ser igualitário, paritário, porque senão a decisão acaba ficando comprometida.</i></p>
<p>Presidente da Frente Nacional de Prefeitos (FNP)</p>	<p><i>O ISS tem se mostrado um imposto promissor. Ele é um imposto fácil de ser arrecadado, é um imposto praticamente 100% eletrônico no Brasil, que tem dado um estofa para as médias e grandes cidades. Então, abrir mão do ISS é algo que deixa os Prefeitos muito inseguros. É como se eles estivessem abrindo mão de uma receita própria para ficarem na dependência do compartilhamento de receitas.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Os Prefeitos resolveram apoiar a proposta do Simplifica Já, que foi mostrada aqui pelo Vitor Puppi</i></p>
<p>Presidente da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf)</p>	<p><i>É claro que os Municípios, se não tiverem a competência tributária preservada, vão depender de estarem com o pires na mão para o Governo Federal para conseguir mais recursos, o que hoje enfrentam de forma relativamente eficiente com o ISS.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Aí o problema da perda é não só estática, como também do futuro. Não é segredo que o ISS é um imposto do futuro. Então, nós temos aí um crescimento do ISS de 2005 a 2018 de 136%, enquanto o ICMS cresceu 57% - claro, com problema sério de gestão do ICMS - e o PIS/Cofins, 30%. V. Exas. percebem aí que o PIS/Cofins cresceu pouco, mas tem uma base semelhante do ponto de vista do ISS - então, tem faturamento, mas também tem serviços aí no meio, o que mostra que o PIS/Cofins também virou regime de exceção.</i></p> <p><i>E aí a nossa perda projetada para 15 anos em torno de R\$206 bilhões. É a diferença do que o IBS, na PEC 45, caso aprovada, arrecadaria para os Municípios e o quanto o ISS, considerando esse ganho, seria para o futuro. Nós temos dito que a manutenção do ISS é a consagração do ditado "mais Brasil, menos Brasília".</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Como funciona essa proposta que a Abrasf, junto com a Anafisco e outras entidades, tem defendido? Seria a criação de um ICMS nacional, e, então, em vez das 27 legislações, dos milhares de</i></p>

	<p><i>resoluções, decretos, regulamentos do ICMS, nós teríamos uma legislação nacional; haveria também uma legislação nacional do ISS para os milhares de Municípios, em que teríamos apenas uma lei, o que vou explicar um pouquinho mais para a frente; também melhorar a proposta que foi encaminhada da PIS/Cofins que cria a CBS; e desonerar parcialmente a folha.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Como funciona essa proposta que a Abrasf, junto com a Anafisco e outras entidades, tem defendido? Seria a criação de um ICMS nacional, e, então, em vez das 27 legislações, dos milhares de resoluções, decretos, regulamentos do ICMS, nós teríamos uma legislação nacional; haveria também uma legislação nacional do ISS para os milhares de Municípios, em que teríamos apenas uma lei, o que vou explicar um pouquinho mais para a frente; também melhorar a proposta que foi encaminhada da PIS/Cofins que cria a CBS; e desonerar parcialmente a folha.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>E não é preciso juntar ISS com ICMS e com PIS/Cofins.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Estive conversando com o Bernard Appy, aqui em Curitiba, e existe uma preocupação em dizer: "Olha, mas o Brasil é o único país do mundo que separa bens e serviços". Isso é um problema? Pode ser um problema, mas é um problema muito pequeno e que pode ser enfrentado de outras formas em vez de se propor a unificação imediata dos tributos.</i></p>
<p>Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional)</p>	<p><i>Pelos exemplos que a gente tem no âmbito dos Estados, por exemplo, do Confaz e do Conseqf, a gente vê que é muito difícil, apenas no âmbito dos Estados, você chegar a consenso. Se você quiser um conselho que não é apenas estadual, que é estadual e municipal, o desafio dobra. Se você quiser incluir a União, aí, meu amigo, eu digo que o desafio é hercúleo e a chance de o resultado ser muito ruim, de grande confusão, é enorme. Eu quero defender aqui o nosso posicionamento pelo IVA dual, que já é uma proposta, posição assumida no âmbito da PEC 110, pelo seguinte, duas razões importantes: primeiro, existem, de fato, problemas e ajustes a serem feitos no âmbito estadual.</i></p>

	<p>(...)</p> <p><i>Agora esses problemas dos Estados em relação à jurisdição, em relação à origem-destino não existem no âmbito federal, ou seja, se você traz um IBS nacional, você atrai a União, que tem mais ou menos um terço da arrecadação da tributação sobre o consumo, para um conjunto de problemas que não é dela. Para a União não há problema de origem-destino, não há problema de jurisdição, não precisa coordenar - na verdade, já está coordenada dentro da estrutura da Receita Federal. Então, não há necessidade. Só traria prejuízos operacionais você ter que agregar a União nesse IVA.</i></p> <p><i>E um IVA dual também permitiria ao Congresso entregar para a sociedade, com rapidez, sem a necessidade de uma grande regra de transição, um resultado de simplificação, ou seja, na hora em que você tiver um IVA federal, que, a nosso ver, devia ser mais do que essa CBS que foi proposta - deveria colocar também uma parte do IOF e o IPI -, esse IVA federal vai ser entregue rapidamente, ou seja, você já teria um instrumento de simplificação e um resultado rápido para entregar para a sociedade, menos complexo, menos conflito, já entrega rapidamente a simplificação, sem necessidade de uma longa transição.</i></p>
<p>Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco)</p>	<p>-</p>
<p>Presidente da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco)</p>	<p><i>nós defendemos incondicionalmente os Municípios, defendemos uma reforma, um IBS amplo e não dual, porque a questão da guerra fiscal maior não é nem aquela que se faz entre ente e contribuinte, é aquela que se faz entre os próprios entes brigando por recursos entre si. Então, nós temos que mudar essa mentalidade e pensar o seguinte: a nova matriz de financiamento do Estado tem que incorporar todos os setores. Não vai haver distinção entre o que é serviço, o que é venda de bens, e todos os entes federados têm que participar consorciados, tem que haver uma sociedade entre os entes. Os Municípios, quando pensam na manutenção do ISS nos termos em que está hoje, isso vai trazer perda para os Municípios, porque União e Estados certamente, com um setor que hoje já</i></p>

	<p><i>corresponde a mais de 70% do PIB, vão avançar sobre a base tributária dos Municípios se eles ficarem isolados. Então, nós precisamos efetivamente fazer com que haja um consórcio, uma sociedade e que a matriz tributária seja compartilhada entre todos os entes.</i></p>
<p>Secretário Especial da Receita Federal</p>	<p><i>Então, é esse o primeiro componente da nossa proposta. E, não obstante ela trate somente do PIS e da Cofins, nós, desde o encaminhamento que fizemos em julho passado, dissemos que essa proposta é aderente às outras que já tramitavam aí no Congresso e que ela propõe uma fusão e uma integração mais ampla dos tributos sobre o consumo, agregando ao PIS e à Cofins outros tributos estaduais e municipais, o ICMS e o ISS principalmente. E ela não só é aderente como também pode propiciar a oportunidade de representar a fase inicial de implantação de um possível IVA nacional que tenha incidência geral e substitua esses outros tributos que eu relacionei que incidem separadamente sobre bens e consumo. Então, esse é o contexto.</i></p> <p><i>É claro que, para nós avançarmos dentro de um conceito de um IVA geral, inúmeros desafios estão postos e vêm sendo objeto de discussão, tanto no âmbito do Congresso quanto entre os três entes federativos.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Ainda com relação às questões da Senadora Simone Tebet: nós, sim, consideramos que o IVA dual é uma alternativa à possível falta de possibilidades de acordo em relação a um IVA único. Na verdade, o IVA dual também é único, só que a gestão é feita de forma separada, autônoma e independente.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Certamente, o ideal seria que nós pudéssemos convergir para um IVA único nacional. Essa é, vamos dizer assim, a situação ideal. Não sei se ela será possível, mas é a ideal.</i></p> <p><i>Por que tenho dúvidas da sua viabilidade? Porque, como eu falei na introdução, nós conseguimos avançar em alguns desafios, mas em outros não. E são desafios que, se não forem enfrentados e superados, certamente não permitirão que nós possamos ter um</i></p>

	<p><i>IVA nacional único, gerido de forma conjunta entre os três níveis de governo. E aí, talvez o IVA Dual seja uma alternativa.</i></p> <p><i>E aí, lembrar que o IVA Dual, conforme o prezado amigo Mauro muito bem conheceu na sua visita ao Canadá, quando tivemos a oportunidade de ir juntos... Deputado Haully também fez parte dessa delegação. Nós passamos lá dez dias conhecendo o IVA Dual do Canadá e o modelo federativo do sistema tributário canadense. E é um sistema plenamente executável e dentro de um espírito de harmonia federativa que funciona muito bem.</i></p>
Assessora Especial do Ministro Paulo Guedes	<p><i>Eu queria destacar aqui algumas notas que foram preparadas pela Secretaria de Política Econômica e que demonstram os ganhos da aprovação de um IVA federal, da CBS em substituição ao PIS e à Cofins, independentemente, mas também não de forma incompatível com a estratégia de aprovação de um IVA nacional</i></p>
Secretário de Fazenda de Pernambuco, representando o Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda, Finanças, Receita e Tributação dos Estados e do Distrito Federal	<p><i>Então, a necessidade de fazer a reforma tributária está dentro também do contexto dessa economia 5.0, economia digital, porque tem os tributos anacrônicos, como o ISS e o próprio ICMS. Há uma confusão no debate. O ISS cresce muito. No mundo, o serviço tem uma importância maior do que a economia, mas, quanto ao ISS, o fato gerador não é de um IVA amplo; seu fato gerador é de serviço isolado. Jamais terá uma característica do IVA amplo.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Por isso, a nossa opinião, dos 27 Secretários de Fazenda, é que tem que ser uma reforma ampla com um único tributo sobre consumo nacional, legislação do Congresso Nacional, um comitê gestor, em relação ao qual o Congresso tem como ajudar na construção, e criarmos uma harmonia federativa e sairmos desse manicômio tributário.</i></p>
Coordenador do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo	<p><i>É importante ressaltar que é na separação dos tributos federais, estaduais e municipais que está a complexidade. Os números estão aí! O ICMS responde por 60% daquele cálculo do IN.business; do contencioso tributário, 70% é de tributos federais - PIS, Cofins, IRPJ e contribuição previdenciária.</i></p> <p><i>Então, é importante. Naquela linha de avançar onde há o consenso, avança-se em muito entregando uma proposta de unificação dos ICMS, porque é o ICMS... Toda essa complexidade, esse</i></p>

	<i>manicômio, em boa parte, vem do ICMS e da PIS/Cofins não cumulativa, por conta dos seus diversos regimes especiais.</i>
--	--

Atores estatais participantes das reuniões no Grupo de Trabalho

Reunião	Ator estatal participante
<u>Audiência Pública</u> . Apresentação das propostas de reforma tributária (PECs 45 e 110/19)	Secretário Especial da Receita Federal
<u>Audiência Pública</u> . Diagnóstico do sistema tributário atual (14/03/2023)	Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil — SINDIFISCO Nacional
<u>Audiência Pública</u> . Melhores Práticas Internacionais de Tributação sobre o Consumo (15/03/2023)	Auditor-fiscal da Receita Federal
<u>Audiência Pública</u> Reforma sob a perspectiva federativa (21/03/2023)	Presidente da Confederação Nacional dos Municípios - CNM
	Presidente da Frente Nacional de Prefeitos — FNP e Prefeito de Aracaju
	Presidente do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal - COMSEFAZ
<u>Audiência Pública</u> . Reforma sob a perspectiva da administração tributária (22/03/2023)	Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP
	Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Tributos dos Municípios e DF - ANAFISCO
	Presidente da Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - FEBRAFITE
	Presidente do Sindicato dos Auditores da Receita Federal — SINDIFISCO Nacional
	Presidente do Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil - SINDIRECEITA
	Diretor Jurídico da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais - ANAFE

	Secretário Geral da Federação Brasileira de Sindicatos das Carreiras da Administração Tributária da União, dos Estados e do Distrito Federal - FEBRAFISCO
	Presidente da FENAFISCO
<u>Audiência Pública</u> . Reforma tributária sob a perspectiva setorial (28/03/2023)	Subsecretária de Política Fiscal na Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda
<u>Audiência Pública</u> . Reforma tributária sob a perspectiva setorial (29/03/2023)	Secretário Especial de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda
<u>Audiência Pública</u> . Reforma tributária sob a perspectiva setorial: saúde e educação (12/04/2023)	Assessor na Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda
<u>Audiência Pública</u> . Perspectiva distributiva: aspectos sociais, gênero, raça, cashback (18/04/2023)	Auditor Fiscal na Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul
	Diretor de Programa da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária
	Conselheira do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais — CARF (representação RFB)
<u>Audiência Pública</u> . Perspectiva distributiva: empregabilidade (19/04/2023)	Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil — UNAFISCO Nacional
	Presidente do Sindicato dos Auditores da Receita Federal — SINDIFISCO
<u>Audiência Pública</u> . Reforma tributária sob a perspectiva da economia verde (25/04/2023)	Procuradora da Fazenda Nacional
<u>Audiência Pública</u> . Reforma tributária sob a perspectiva da economia digital 26/04/2023.	Auditor Fiscal da Receita Estadual de Minas Gerais
	Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil
<u>Audiência Pública</u> . Impactos da reforma tributária (11/05/2023)	Diretora da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda

Sistematização dos argumentos apresentados nas reuniões do Grupo de Trabalho

Ator estatal	Transcrição dos trechos correspondentes
<p>Auditor-fiscal da Receita Federal</p>	<p><i>Se pensarmos, afinal, o próprio financiamento da seguridade social é regressivo, com um peso muito grande de PIS e COFINS. Isso pode ficar mais regressivo ainda se não houver mais a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.</i></p> <p><i>Nesse sentido, uma proposta dentro desse debate seria separar a unificação dos impostos da racionalização do PIS e da COFINS. Então, separar impostos de contribuições sociais poderia ser uma boa solução, que seria o que estão chamando de dual. Melhor ainda seria separar a esfera federal, pelos motivos que o Deputado Mauro Benevides e muitos outros apontaram, das demais esferas.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Para a simplificação das obrigações tributárias, que pode ser a principal tarefa dos Fiscos, hoje há tecnologia suficiente como mostra, por exemplo, a declaração pré-preenchida do Imposto de Renda Pessoa Física. E vejam que se trata de um imposto de alguma complexidade. Então se poderia trabalhar também essa questão, porque a simplificação, posta como ela deveria ser, não diz respeito a uma alteração constitucional.</i></p> <p><i>Quanto ao maior contencioso fiscal, que foi dito aqui — o debate do CARF está na praça, e houve mesmo um seminário no Congresso —, ele não ocorre por conta de uma suposta complexidade da tributação indireta. As grandes causas discutidas no CARF são as reorganizações societárias, são economia de imposto em torno de Imposto de Renda Pessoa Jurídica e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Não são classificações fiscais, como dizem, e outras questões. Isso tem pouco a ver, no volume, no montante do crédito tributário, com a tributação indireta. Eu agradeço a oportunidade e manifesto que o instituto debate sobre a tributação.</i></p>
<p>Presidente da Confederação Nacional dos Municípios - CNM</p>	<p><i>Deve-se preservar a autonomia dos Municípios. Eu vi Prefeito de Capital debatendo e dizendo: "Não, vai passar para a União, o dinheiro vai para lá, vem para cá". Não! Não é verdade isso. Tem que haver desmistificação. O Município vai ter autonomia. Hoje se fala em alíquota de 15% dos Estados, da parte do IBS dos Estados, e 2%</i></p>

	<p><i>dos Municípios. É lógico que vai haver a compensação. Termina essa barafunda tributária, e não há cumulatividade, e podemos melhorar o perfil arrecadatório e fiscal do nosso País. Então, vai ser preservada a autonomia.</i></p> <p><i>Vou mais adiante para falar sobre os pontos que nós colocamos e que o Relator Rocha aceitou e que estão sendo votados.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Quanto ao novo IBS, a nossa posição foi aceita à época pelo hoje Governador do Piauí, que representava os Secretários de Estado mais o de Pernambuco. Nós conseguimos, lá na 110, fazer uma harmonização com os três entes da Federação, mesmo havendo algum vacilo do então Ministro Paulo Guedes. Ficou vacilando um pouco ali. Como sempre, a União quer ficar com tudo. É essa a realidade que nós estamos discutindo. Portanto, há paridade na nossa proposta.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Ressalto a gestão paritária do IBS com os Municípios, em igualdade com os Estados, e não em subserviência aos Estados, em relação a um tributo que é deles.</i></p> <p><i>Na <u>apresentação</u> feita pelo ator, há expressa menção à Gestão paritária do IBS entre Estados e Municípios no Conselho Federativo, órgão que ficará responsável por toda a operacionalização da arrecadação e distribuição do imposto.</i></p>
<p>Presidente da Frente Nacional de Prefeitos — FNP e Prefeito de Aracaju</p>	<p><i>Nós precisamos, nessa reforma tributária, trazer de volta o pacto federativo, que ainda está desequilibrado. Os Municípios brasileiros só ganharam autonomia a partir de 1988, e essa autonomia política ainda não se reflete na autonomia financeira, porque, do bolo tributário, 66% vão para o Governo Federal; 20% ou 22%, dependendo do ano, vão para os governos estaduais; e os Municípios ficam com 15% a 17%, e têm sob sua responsabilidade grande parte dos serviços — saúde foi municipalizada, assistência social foi municipalizada, trânsito foi municipalizado.</i></p> <p><i>Então, a premissa de uma reforma tributária tem que ser a de que os Municípios não podem perder. Aliás, os Municípios precisam receber mais na reforma tributária.</i></p> <p><i>(...)</i></p>

Nós precisamos ter uma reforma tributária, isso é consenso também. Ninguém é contra a reforma tributária. Não há Município contra, não há Estado contra, todo mundo quer reforma tributária, para que nós simplifiquemos o sistema tributário brasileiro, que é difícil e complexo.

Mas onde é que está a complexidade do sistema tributário brasileiro? É no ISS? Não, não é no ISS. O ISS é o imposto mais simples que existe. Eu, que vou completar 16 anos como Prefeito — 4 vezes 4, 16 — e tenho mais o tempo como Vice-Prefeito, digo que nós construímos, nos últimos anos, o ISS como imposto fácil e tranquilo de ser cobrado. Onde é que está o problema da reforma tributária? No ICMS, porque ele envolve 27 legislações, ou seja, 27 problemas, guerra fiscal, uma série de questões, inclusive o Governo Federal. Então, o imposto mais simples é o ISS. Esse é o imposto mais tranquilo de ser cobrado. É verdade que há distorções, que nós precisamos quebrar. Mas nós, queridos Deputados, queridas Deputadas, não podemos ir para as exceções, temos que ver a regra, porque, se nós formos para as exceções, nós vamos criar um sistema tributário também invertido.

(...)

Simula-se também como serão os impactos das PECs. É isso que a Frente Nacional de Prefeitos quer ver. Inclusive, conversamos com o Ministro. Estivemos com o Ministro Haddad, e ele já se mostrou aberto. Nós vamos indicar três Secretários para participar da Comissão da Reforma Tributária, para que possamos efetivamente tomar conhecimento de quais serão os impactos da reforma tributária nos Municípios brasileiros.

E há o Simplifica Já, que não é uma reforma tributária, é uma simplificação do caminho para uma reforma tributária futura. Ele também deve ser levado em conta. Preservando o ISS, o Governo Federal faria a reforma nos seus impostos; os Governos Estaduais fariam uma reforma nos seus impostos; os Governos Municipais fariam uma reforma nos seus impostos, e o sistema seria simplificado. Isso não é uma reforma completa, é verdade, é o primeiro passo para uma reforma.

(...)

	<p><i>os Governos Estaduais, sem nenhuma discussão federativa — e eu sou a favor do Brasil —, mudam as legislações de ICMS a bel-prazer. Diminuem, mudam as legislações. Então, nós não podemos ter um sistema distributivo que junte ISS e ICMS sem os Municípios não tiverem força na discussão e na fiscalização desses impostos. É fundamental.</i></p> <p><i>Quem tem a chave do cofre manda. Quem tem os dados determina as questões.</i></p>
<p>Presidente do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal - COMSEFAZ</p>	<p><i>Dentro do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda — COMSEFAZ, temos representantes dos 26 Estados e do Distrito Federal. Nós, ainda no ano de 2020, emendamos a Proposta de Emenda à Constituição nº 45 com a Emenda nº 192. Naquele contexto de 2019/2020, nós conseguimos dentro do COMSEFAZ algo que nós reputamos histórico, que foi um consenso das 27 unidades federadas sobre uma proposta de reforma tributária.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Uma questão central, que foi colocada pelos representantes dos Municípios e que é importante também para as unidades federadas, é a manutenção da autonomia federativa. É importante que se faça esse debate nessas propostas de reforma tributária que nós estamos discutindo no País. Os Estados e os Municípios precisam manter a sua autonomia federativa. Essa é uma premissa básica para esse consenso que nós conseguimos lá em 2019.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>A questão da autonomia federativa é central. Tanto para os Estados quanto para os Municípios, o que está por trás de toda a celeuma que existe hoje na discussão de uma proposta de reforma tributária é a manutenção da autonomia federativa dos Estados e dos Municípios. No caso dos Estados, especificamente, é basilar que nenhuma Unidade da Federação sofra restrições em sua autonomia federativa. Então, os Estados e Municípios poderão manter a competência de fixar sua alíquota nesse imposto de valor agregado. A manutenção dos fiscos estaduais e da capacidade de fiscalização também é importante para fiscalizar esse novo tributo, que tanto no modelo amplo quanto no modelo dual vai ampliar a competência da fiscalização dos fiscos. Isso é importante para manter uma estrutura</i></p>

	<p><i>de fiscalização que garanta o cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes.</i></p>
<p>Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP</p>	<p><i>Nós somos o Pacto de Brasília. O que é o Pacto de Brasília? Os Fiscos estaduais, municipais e federais conseguiram se reunir e, em prol disso, trabalhar numa linha para que nós convergíssemos para um assunto que fosse do interesse de todos, deixando de lado as questões particulares de cada ente federativo. Então, em 2019, nós integramos esse grupo e, de lá para cá, vimos nos reunindo toda semana e discutindo a reforma tributária.</i></p> <p><i>O Pacto de Brasília é integrado pelas seguintes associações: Associação Nacional dos Auditores-Fiscais de Tributos dos Municípios e Distrito Federal — ANAFISCO; Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil — ANFIP; Federação Brasileira de Sindicatos das Carreiras da Administração Tributária da União, dos Estados e Distrito Federal — FEBRAFISCO; Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais — FENAFIM; Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital — FENAFISCO; Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil — SINDIFISCO; Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil — SINDIRECEITA; e Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil — UNAFISCO. Então, se esse grupo consegue se reunir e conversar, tudo é possível neste País.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>O pacto federativo tem que ser respeitado com a reforma tributária. Estados, Municípios e União, cada um deve ter preservada sua responsabilidade em sua jurisdição e sua capacidade de fiscalizar. Já existe uma estrutura tributária, não se está criando outra. União, Estados e Municípios já têm o seu Fisco. É necessário que seja mantida sua competência de arrecadar, de fiscalizar aquilo que está perto dele e de fazer a cobrança e o contencioso tributário.</i></p> <p><i>Outro princípio é a manutenção das competências e atribuições que já existem. A reforma não pode alterar esse tipo de estrutura.</i></p> <p><i>Também é um princípio básico o julgamento administrativo tributário.</i></p>

	<p><i>Nós fechamos questão de que os servidores que vão compor o conselho ou os que estiverem na ponta sejam servidores da carreira tributária. Não pode haver pessoas estranhas a isso, para que não haja uma ingerência contra o Tesouro Nacional.</i></p> <p><i>No caso do órgão colegiado, é importante que esse órgão seja responsável por sistematizar a arrecadação. Não se imagina que haja milhares de sistemas de informação para arrecadar e cobrar. É necessário que esse conselho seja o órgão que vai iniciar, startar esses sistemas, para que haja uma informatização geral em que os entes federados — Estados e Municípios — possam acompanhar a arrecadação e ter um sistema de fiscalização. As obrigações acessórias também devem ser padronizadas, como formulários, sistemas, etc., e todo esse aparato deve ficar nesse órgão.</i></p> <p><i>Também é necessário que haja na estrutura desse órgão servidores da carreira tributária. Creio que os membros do conselho sejam os Secretários de Fazenda das três esferas, mas é preciso haver servidores da carreira tributária trabalhando dentro desse órgão.</i></p> <p><i>Na <u>apresentação</u> feita pelo ator, são destacados os pontos relacionados à preservação da autonomia dos entes federados na gestão tributária em sua jurisdição (administração, fiscalização, arrecadação, cobrança e julgamento) e a manutenção das competências e atribuições dos agentes vinculados à burocracia estatal nessas atividades. Com relação à eventual instituição de órgão interfederativo colegiado, consta a seguinte proposta na apresentação: Suas competências serão limitadas à edição de regulamento nacional e harmonização, configuração do sistema de arrecadação e partilha de tributos direta aos entes federados e especificação geral dos sistemas de obrigações acessórias e de fiscalização e julgamento.</i></p>
<p>Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Tributos dos Municípios e DF - ANAFISCO</p>	<p><i>O ISS, que é o principal tributo municipal na área de consumo, há 50 anos, representava 0,2% do PIB. Hoje ele representa 1% do PIB. Aumentou, em termos mais que reais, cinco vezes a sua participação no PIB. E foi esse tipo de incremento de arrecadação que possibilitou aos grandes e médios Municípios apresentarem o serviço que hoje conseguem apresentar.</i></p>

	<p>(...)</p> <p><i>A viabilidade da PEC 45, a viabilidade da PEC 110 pode ser viabilizada e, uma vez viabilizada, feito o concerto que se quer, que se precisa fazer com os Municípios, com o setor de serviços, com a agricultura, o que restaria na visão municipalista? Um sistema bicameral no comitê gestor, uma alíquota municipalista de referência igual a 4,275%, e não a 2%, como está sendo prevista a alíquota de referência.</i></p> <p><i>Finalizando, Coordenador, nós gostaríamos de salientar que estamos alinhados com o pacto de Brasília, na garantia da autonomia da fiscalização dos entes federados, Estados, Municípios e seus respectivos territórios. Entendemos que é necessária uma administração tributária que seja provida por servidores apenas por concursos públicos, com exigências cabíveis em lei complementar, um baluarte nacional, uma administração tributária de Estados e Municípios que precisam se submeter às mesmas regras, inclusive com relação à responsabilidade funcional, correição, sanções administrativas e limites estabelecidos em lei nacional.</i></p> <p><i>Na apresentação feita pelo ator, constam como propostas (i) uma legislação única nacional para ICMS e ISS, (ii) a adoção da PEC 46 como 1º passo para a simplificação do sistema, ou, alternativamente, (iii) a adoção de um IVA dual com Sistema Bicameral de Deliberação em eventual Comitê Gestor de Estados e Municípios, e (iv) a garantia de autonomia de gestão de fiscalização aos entes federados (União, Estados e Municípios), em seus respectivos territórios.</i></p>
<p>Presidente da Associação Nacional das Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - FEBRAFITE</p>	<p><i>Terceiro ponto. Vou pular direto para o Conselho Federativo do IBS — já foi tratado disso aqui também —, que está contemplado no art. 156-B do relatório do Senador Roberto Rocha sobre a PEC 110. Das questões mencionadas até aqui, um dos aspectos mais relevantes e, justamente por isso, preocupantes da implantação da reforma tributária é a existência, a composição e o funcionamento do Conselho Federativo. E esse é o ponto a ser abordado.</i></p> <p><i>Existem alguns problemas a serem enfrentados. Os contribuintes não podem se sujeitar a mais de 5 mil administrações tributárias batendo à sua porta para fiscalizar o pagamento do mesmo tributo. E também</i></p>

	<p><i>os Estados e Municípios não podem perder a autonomia no direcionamento das ações fiscais garantida pelo pacto federativo.</i></p> <p><i>O Brasil tem 27 unidades federadas e 5.568 Municípios, além do Governo central. Mesmo diante de um IBS dual, basicamente seriam 5.600 fiscos potencialmente interessados em fiscalizar o mesmo fato. Não obstante, pelo próprio histórico da tributação sobre o consumo, as administrações tributárias são vocacionadas e estruturadas de forma a exercer a melhor atividade arrecadatória, de acordo com o tributo sobre o qual originalmente têm gestão. Assim, uma regra muito sólida deve coordenar a distribuição dos esforços de caráter fiscal, evitando retrabalho, burocracia e insegurança jurídica para os contribuintes. Sistemas de convênio, compartilhamento de informações, ações colaborativas e regras de fiscalização única por fato e de presunção do destino quando esse não possa ser conhecido são exemplos de ferramentas para gerir um sistema como pretendido.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>É importante destacar que esses pontos fundamentais já integram o relatório da reforma tributária da PEC 110, do Senador Roberto Rocha, em construção conjunta com a FEBRAFITE e com o apoio de várias entidades signatárias do Pacto de Brasília, exceto a ANAFISCO.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Como falei com o Relator, desejamos que o relatório da Câmara dos Deputados, que foi construído junto com o Senador Roberto Rocha, absorva o art. 145, § 3º, e também o art. 156-B, que trata do conselho federativo do IBS. Isso é fundamental para as administrações tributárias.</i></p> <p><i>Na <u>apresentação</u> do ator, são destacados os seguintes pontos: (i) Estados e Municípios não podem perder autonomia no direcionamento das ações fiscais, garantida pelo pacto federativo e (ii) a governança do IBS precisa ser eficiente, agregando as estruturas administrativas dos diversos entes em um modelo de gestão matricial, flexível e que tenha a capilaridade necessária para atender à universalidade da tributação.</i></p>
--	--

<p>Presidente do Sindicato dos Auditores da Receita Federal — SINDIFISCO Nacional</p>	<p><i>É muito importante que consigamos caminhar. Se vai haver um IVA, que esse IVA seja no modelo dual. A complexidade derivada de tentarmos colocar numa mesma cesta as contribuições da União com o ICMS de Estados e Municípios em um tributo só poderia gerar uma situação inadmissível sob vários aspectos, sob o aspecto de fiscalização, sob o aspecto de julgamento, etc. Há muita complexidade envolvida nisso, que certamente não seria tratada no tempo da transição para a implementação da reforma. Então, o IVA dual é fundamental para que a administração tributária consiga se organizar adequadamente.</i></p>
<p>Diretor Jurídico da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais - ANAFE</p>	<p><i>Eu gostaria de concluir a minha apresentação. Prometo não me exceder no tempo, lembrando às Sras. e aos Srs. Deputados que os números da PGFN que apresentei mais cedo apontam a excelência do órgão na realização do trabalho de defesa e gestão do crédito tributário, enfim, no sistema tributário nacional. Por isso eu entendo que essa proposta merece um aperfeiçoamento. E esse aperfeiçoamento é justamente no sentido de se atribuir com exclusividade à Procuradoria da Fazenda Nacional a representação do Comitê Gestor do IBS, de modo que aquele número de atendimentos, de modo que aqueles valores de transação possam ser expandidos também para o âmbito do IBS, não fiquem apartados do IBS por conta de discussões federativas.</i></p> <p><i>Eu registro que isso não é de todo estranho, tendo em vista que a PGFN já realiza com excelência esse trabalho com relação ao SIMPLES Nacional, que também inclui arrecadação municipal e estadual. Não se trata efetivamente de uma grande novidade, mas é um ponto que me parece fundamental para que nós possamos garantir que um órgão extremamente capacitado para realizar o trabalho possa fazê-lo.</i></p>
<p>Diretor de Programa da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária</p>	<p><i>Por fim, quanto à transparência fiscal, eu acho que esse IVA tem uma virtude. Hoje nós temos uma tributação absolutamente invisível, nada transparente. O IVA passa a ser, sim, uma tributação transparente, pois as vinculações virão na nota fiscal. Saberemos quanto do imposto pago é federal, por exemplo. Eu acho que tudo caminha politicamente para ser um IVA dual. Isso não é tecnicamente ruim, desde que ele seja bem desenhado: quanto dele é federal, quanto é</i></p>

	<p><i>estadual, quanto é municipal, quanto vai para a saúde, quanto vai para a educação, quanto é do BNDES, quanto é do FAT. O cidadão vai poder olhar para a nota fiscal e saber para onde está indo o seu recurso, quanto se está devolvendo e qual é a relação dele com o Fisco. Eu acho que esse ganho de transparência fiscal também caminha na direção desse nosso objetivo.</i></p>
<p>Presidente do Sindicato dos Auditores da Receita Federal — SINDIFISCO</p>	<p><i>O último tópico, que eu acho que é muito importante, é em relação ao avanço na discussão da reforma tributária para o IVA Dual. É fundamental que nós tenhamos, adotando o Imposto sobre Valor Agregado, a Contribuição sobre Bens e Serviços, uma contribuição para manter o custeio da Seguridade Social. Está aqui Deputado Haully, que trabalhou na PEC 110.</i></p> <p><i>Essa discussão é fundamental. O art. 195 da Constituição, quando estabeleceu a contribuição sobre o faturamento das empresas para garantir o orçamento da Seguridade Social, não trabalhou à toa. Isso garantiu a perenidade, a segurança financeira da nossa Previdência Social. E, para que nós continuemos a ter essa Previdência Social, para que nós continuemos a ter um sistema de Seguridade Social, é fundamental que nós mantenhamos uma contribuição sobre o faturamento destinado ao custeio da Seguridade Social. Portanto, é importante que nós tenhamos o IVA Dual com a CBS.</i></p>

ANEXO C – SÍNTESE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL PELA EC 132/23

Além da alteração das competências tributárias para a tributação das operações envolvendo o consumo, a EC nº 132/23:

- i. Estabelece que, sempre que possível, a sustentabilidade ambiental e a redução das emissões de carbono serão critérios a serem observados pela União para a concessão regional de isenções, reduções ou diferimentos temporários de tributos federais;
- ii. Inclui a simplicidade, a transparência, a justiça tributária, a cooperação e a defesa do meio ambiente entre os princípios a serem observados pelo Sistema Tributário Nacional;
- iii. Determina à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, nas alterações promovidas na legislação tributária, busquem atenuar efeitos regressivos;
- iv. Estabelece que a contribuição de competência dos Municípios e do Distrito Federal também poderá ser destinada à expansão e à melhoria do serviço de iluminação pública, ao custeio, expansão e melhoria de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos;
- v. Amplia a imunidade prevista para os templos de qualquer culto aos impostos de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para abranger também as entidades religiosas e organizações assistenciais e beneficentes;
- vi. Amplia a imunidade prevista para as autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo poder público aos impostos de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para abranger também a empresa pública prestadora de serviço postal;
- vii. Outorga competência à União para a criação de imposto sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, que será regulamentado por lei complementar (imposto seletivo – “IS”), que substituirá, gradualmente, o IPI;
- viii. Altera regras relacionadas ao imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (“ITCMD”);
- ix. Determina que o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (“IPVA”) (i) também poderá ter alíquotas diferenciadas em razão do valor e do impacto ambiental do veículo, e (ii) incidirá sobre a propriedade de veículos automotores terrestres, aquáticos, e aéreos, observadas as exceções elencadas pela EC;

- x. Determina que a base de cálculo do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (“IPTU”) poderá ser atualizada pelo Poder Executivo, de acordo com os critérios estabelecidos por lei municipal;
- xi. Atribui a competência compartilhada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a instituição, por lei complementar, do imposto sobre bens e serviços (IBS), que substituirá, gradualmente, o ICMS e o ISS;
- xii. Atribui ao Comitê Gestor do IBS o exercício, de forma integrada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, da competência para (i) regulamentar o IBS e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do referido imposto, (ii) arrecadar, compensar e distribuir o produto da arrecadação do IBS entre os entes competentes e (iii) decidir o contencioso administrativo envolvendo o IBS;
- xiii. Atribui ao Comitê Gestor do IBS independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira e estabelece sua natureza como entidade pública sob regime especial;
- xiv. Confere competência à União para a instituição da CBS, que substituirá, gradualmente, a contribuição ao PIS e a Cofins;
- xv. Determina ao Poder Público a manutenção de regime fiscal favorecido para biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, que deverão ter tributação inferior à incidente sobre combustíveis fósseis, especialmente em relação às contribuições sobre a receita e o faturamento, inclusive nas importações, à CBS, ao ICMS e ao IBS;
- xvi. Cria a cesta básica nacional de alimentos e determina que o IBS e a CBS incidirão à alíquota zero sobre os alimentos que a componham; e
- xvii. Determina ao Poder Executivo que envie ao Congresso Nacional projeto de lei para a reforma da tributação da renda, acompanhado das correspondentes estimativas e estudos de impactos orçamentários e financeiros, dos projetos de lei complementar para a criação do IBS e da CBS, e projeto de lei que reforme a tributação da folha de salários.