

# GESTÃO TRIBUTÁRIA

## CONSELHO FEDERATIVO DO IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS

### O QUE O TCU ANALISOU?

O TCU avaliou temas relacionados à governança tributária do Conselho Federativo do IBS, cuja criação está prevista na PEC 45/2019 (Art. 156-B da Constituição Federal): equilíbrio federativo; regulação e pagamento centralizado do IBS; contencioso administrativo e judicial tributário do IBS; e controle externo do Conselho Federativo. O objetivo do trabalho foi levantar informações e realizar análises técnicas a fim de subsidiar o relator da reforma tributária no Senado Federal, identificando riscos de natureza jurídica na Proposta de Emenda Constitucional 45/2019.

### PRINCIPAIS CONCLUSÕES

**Inexistência de elementos que indiquem ofensa ao pacto federativo quanto à competência compartilhada do IBS.**

Entende-se que o Conselho Federativo irá fortalecer a federação, acabando com a competitividade interfederativa existente com a guerra fiscal, além de mitigar as disfuncionalidades do sistema de tributação sobre o consumo, fatores esses que têm afetado os objetivos republicanos de desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais, vetores do federalismo cooperativo.

**Inexistência de elementos que atentem contra o pacto federativo quanto ao exercício da capacidade tributária ativa do IBS por meio do Conselho Federativo.**

O Conselho Federativo não ofende a autonomia dos entes subnacionais de gerir suas receitas, pois o exercício centralizado de tal prerrogativa dará maior eficácia à atuação das administrações tributárias dos entes subnacionais, garantirá a plena eficácia da aplicação do princípio da não-cumulatividade, unificará as normas, interpretações e procedimentos

afetos ao imposto, bem como dará eficácia na adequada distribuição do produto da arrecadação do IBS.

**Baixo risco de dependência dos entes subnacionais do Conselho Federativo na distribuição da receita do IBS.**

O Conselho atuará essencialmente como gestor do algoritmo que será operacionalizado por sistema informatizado, a ser construído mediante esforços conjuntos das administrações tributárias da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. O sistema processará a arrecadação, compensações devidas e a distribuição do produto da arrecadação do IBS de forma automática, semelhante ao que ocorre na arrecadação do Simples Nacional.

**Baixo Risco de desincentivo à fiscalização do IBS.**

Há modelo vigente de fiscalização de contribuintes domiciliados em entes federativos diversos da administração tributária competente para o lançamento e cobrança de imposto (substituição tributária); os mecanismos de incentivo à fiscalização e à cobrança será matéria de lei complementar reguladora do IBS; e o Conselho Federativo exercerá a função coordenadora da atuação integrada dos fiscos e procuradorias.

**Alto risco de desalinhamento entre a CBS e o IBS nos aspectos de regulação e de procedimentos.**

Não há previsão de que os novos tributos serão regulados em lei complementar única, nem tampouco há previsão sobre a forma como será operacionalizada a norma programática de harmonização de normas, interpretações e procedimentos afetos àquelas espécies tributárias.

**Baixo risco de supressão de competência dos contenciosos dos entes subnacionais.**

O art. 156-B é expresso em garantir o exercício das competências exclusivas das carreiras da administração tributária e das procuradorias dos entes subnacionais. Portanto, no Conselho Federativo, essas competências serão exercidas por servidores das referidas carreiras, o que leva ao entendimento de que servidores/autoridades dos contenciosos locais dos entes subnacionais serão inseridos na estrutura do contencioso administrativo do IBS, nos termos regulados pela lei complementar do IBS.

### **Alto Risco de decisões divergentes na Justiça Federal e na Justiça Estadual em face da mesma matéria relativa às controvérsias sobre IBS e CBS entre o sujeito passivo e a administração tributária.**

O desenho normativo da PEC 45/2019 não indica um tribunal específico para julgamento conjunto das controvérsias acerca do IBS e da CBS entre sujeito passivo e administração tributária, cindindo, por entendimento lógico, a competência jurisdicional para a Justiça Federal e Justiça Estadual, no caso da CBS e IBS, respectivamente.

### **Alto risco de indefinição da operacionalização do controle externo do Conselho Federativo.**

A PEC 45/2019 não define minimamente o desenho do exercício do controle externo, notadamente o órgão responsável pelo julgamento das contas dos administradores do Conselho Federativo e por apreciar denúncias e representações acerca da atuação do conselho, bem como o órgão que presidirá a coordenação das ações dos diversos órgãos de controle externo, o que traz o risco de cada órgão de controle agir de forma desconexa e apartada da coordenação prevista no dispositivo da PEC.

No intuito de contribuir para uma governança efetiva e transparente do Conselho Federativo, verifica-se a necessidade de definir um arranjo institucional também de natureza interfederativa, espelhando a inovação que o Conselho Federativo representa. Nesse sentido, para prevenir eventuais arguições de inconstitucionalidade que impeça o efetivo exercício do controle externo do Conselho, um desenho mínimo dessa instituição seria necessário no próprio texto constitucional. Nesse sentido, propõe-se a criação de órgão colegiado dos tribunais de contas para realizar o controle externo do Conselho Federativo do IBS.

## **O QUE O TCU SUGERIU AO RELATOR DA PEC 45**

- Incluir dispositivo prevendo que as exceções à alíquota padrão serão submetidas a avaliações anuais de custo-benefício entre 2026 e 2033, e que o Congresso Nacional terá a oportunidade de avaliar, já em 2034, se vale a pena ou não manter as exceções à alíquota padrão da tributação sobre o consumo, seja via Decreto Legislativo ou outro instrumento normativo adequado;
- A criação de órgão colegiado dos tribunais de contas para realizar o controle externo do Conselho Federativo do IBS.
- Que o texto da PEC 45/2019 traga disposição expressa no sentido de que o IBS e a CBS sejam instituídos conjuntamente na mesma lei complementar.
- Que a lei complementar do IBS e da CBS estabeleça a competência concorrente da Justiça Federal e da Justiça Estadual para julgar as controvérsias entre o sujeito passivo e a respectiva administração tributária da CBS ou do IBS, com a regra de prevenção por contingência ao juízo que primeiro tomar conhecimento dos fatos relativos a estes tributos.