

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.