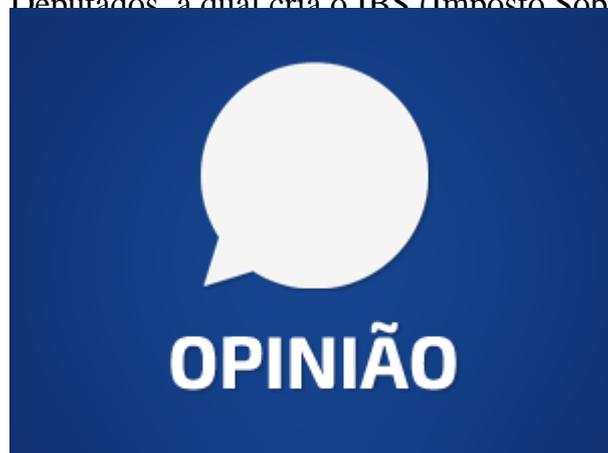


Opinião: Comitê Gestor Nacional na PEC 45/2019

Entre as diversas propostas em tramitação para a concretização de uma reforma tributária ampla no Brasil, destaca-se a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 45/2019, que tramita na Câmara dos Deputados, a qual cria o IBS (Imposto Sobre Bens e Serviços) em substituição a um imposto estadual e a tributos federais (IPI, PIS e Cofins).



Abordaremos aqui o papel do Comitê Gestor Nacional

previsto na PEC 45/2019, que terá, entre outras, as seguintes importantes atribuições de gerir a arrecadação e a distribuição das receitas entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, além da fiscalização do IBS.

Considerando a substituição de ICMS, IPI, PIS, Cofins e ISS pelo IBS, talvez os tributos de maior relevância para os respectivos entes federados, não há dúvidas da complexidade e grandiosidade da reforma que se pretende pela PEC 45/2019 e, por consequência, da responsabilidade do Comitê Gestor Nacional quanto à gestão desta complexa mudança, que compreende a construção de um modelo efetivo nacional de arrecadação do novo imposto, de distribuição de suas receitas e de fiscalização e gestão do contencioso que potencialmente virá.

De acordo com a redação original da PEC 45/2019, uma lei complementar deverá criar o Comitê Gestor Nacional, que deverá ser integrado por representantes de União, Estados, Distrito Federal e municípios. Ao comitê caberá: 1) editar o regulamento do imposto; 2) gerir a arrecadação centralizada; 3) estabelecer os critérios para atuação coordenada dos entes na fiscalização do imposto; 4) operacionalizar a distribuição da receita do imposto; e 5) representar judicial e extrajudicialmente os entes nas matérias relativas ao IBS.

Ainda caberá à lei complementar instituidora do comitê disciplinar o processo administrativo do IBS em nível nacional e estabelecer prazos para a indicação dos representantes de União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios que integrarão o comitê e para a publicação, pelo comitê, do regulamento do IBS.



De acordo com a justificativa da PEC 45/2019, o modelo proposto, ao mesmo tempo em que busca reforçar o caráter nacional e federativo do imposto, busca de alguma forma preservar a autonomia dos entes federados, o que se concretiza pela participação ativa de União, Estados, Distrito Federal e municípios na criação do regulamento do IBS.

Feitos estes esclarecimentos iniciais, o Centro de Cidadania Fiscal (CCif) apresentou o "Texto-base da Lei Complementar do IBS", trazendo uma série de disposições para o seu funcionamento (artigos 23 a 30). No documento, o CCif passou a denominar o Comitê Gestor de Agência Tributária Nacional (ATN), que terá natureza jurídica de autarquia sob regime especial da União, com representatividade nacional, tripartite e paritária.

O Centro de Cidadania Fiscal propôs que o Comitê Gestor tenha uma estrutura organizacional composta por Assembleia Geral (órgão político e deliberativo da ATN que garantirá a representatividade tripartite e paritária dos entes federados), Conselho de Administração (órgão técnico que dirigirá de fato a ATN) e Diretoria Executiva (órgão executivo), conforme a proposta de Emenda 63/2019.

À Diretoria Executiva estarão subordinados os órgãos denominados de "administração tributária" e "contencioso tributário". A administração tributária terá como competência, entre outras, a árdua tarefa de *"definir o plano nacional de fiscalização e coordenar de forma centralizada a atuação das administrações tributárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios."* Por sua vez, o contencioso tributário será o órgão responsável pelo julgamento dos processos administrativos tributários e pela articulação das procuradorias das fazendas nacional, estaduais e municipais.

Dito isso, há uma série de dúvidas e debates que têm sido levantados quanto à fiscalização do IBS, uma vez que não se sabe exatamente de que forma funcionará a atuação conjunta de União, Estados, Distrito Federal e municípios, o que coloca o contribuinte em situação delicada haja vista o potencial risco de ser fiscalizado mais de uma vez pelo mesmo fato jurídico tributário revelador da incidência do IBS.

Em outras palavras, é dever do Comitê Gestor, ao estabelecer os critérios para fiscalização do IBS, deixar claro ao contribuinte como funcionará a atuação coordenada dos entes federados, de modo que o contribuinte não fique à mercê de três fiscalizações distintas para um mesmo tributo. Procedendo de forma clara e concisa nesse aspecto, o Comitê Gestor trará segurança jurídica ao contribuinte.

Ademais, é necessário que o comitê desenvolva mecanismos modernos e tecnológicos para a operacionalização da fiscalização, livrando o contribuinte desse custoso ônus. Em outras palavras, desenvolvendo aparatos eficazes e um modelo prático e objetivo de fiscalização do IBS, diminui-se, por consequência, as regras de *compliance* que hoje são criadas pelos próprios contribuintes para estarem em conformidade com a fiscalização. É dever do comitê agir nesse sentido!



Tem-se debatido também a participação da sociedade civil (contribuinte) no Comitê Gestor, de maneira que o modelo do IBS seja efetivo, ou seja, que esteja em conformidade com as práticas internas das empresas. Sem essa participação, há potencial risco de falta de efetividade e funcionalidade do IBS, pois se desconsiderará o conhecimento empírico dos contribuintes, de grande valia para se alcançar um modelo de sucesso.

Embora a redação original da PEC 45/2019 não traga qualquer disposição quanto à participação da sociedade, a Emenda 172/2019 propõe que o artigo 152-A, §6º, da Constituição Federal, tenha a seguinte redação: "*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, dos Municípios e da sociedade, a quem caberá (...)*".

Citem-se, ainda, outros pontos que têm sido objeto de debate:

1) *Quebra do pacto federativo*: sustenta-se, de um lado, que a União potencialmente será figura centralizadora no Comitê Gestor Nacional e, sendo assim, haveria quebra da autonomia dos Estados, Distrito Federal e municípios; de outro lado, sustenta-se que a PEC 45 preserva a autonomia dos entes federados, uma vez que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão de forma conjunta e coordenada na fiscalização, na gestão e na cobrança do IBS, inclusive com a criação de uma alíquota única em substituição a impostos que atualmente geram conflitos e insegurança para os entes federados, em especial ICMS e ISS.

2) *Participação da União no Comitê*: Há receio de que a União seja protagonista no Comitê Gestor Nacional, em detrimento de Estados, Distrito Federal e municípios, o que quebraria o federalismo cooperado e traria insegurança para esses entes, fortemente impactados pela perda de receitas decorrente da extinção do ICMS e ISS. Por isso, sugere-se a prioridade dos Estados, Distrito Federal e municípios na gestão do IBS, como o fez a Emenda 192/2019.

Pelo exposto, nota-se evidente preocupação de que o Comitê Gestor Nacional assegure o equilíbrio federativo entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, de modo que não tenham suas competências tributárias diminuídas ou restringidas, promovendo-se harmonia, autonomia e igualdade de direitos entre os entes federados, inclusive com composição paritária para as decisões e deliberações.

Como mencionado na Justificação da Emenda nº 172/2019, o IBS "*emandará uma grande capacidade de articulação interinstitucional*", uma vez que atualmente as funções de regulamentação do imposto, arrecadação e fiscalização, entre outras, são desempenhadas livremente e de forma isolada por cada um dos entes federados.

Há, ainda, que se superar o ponto fundamental em debate, eminentemente político, consubstanciado na gestão dos recursos do IBS, que demandará forte articulação e diálogo entre os entes federados, especialmente pelo impacto nas finanças públicas dos Estados, Distrito Federal, municípios e União.



Além disso, como mencionado, é necessário que se defina de forma objetiva como se dará a fiscalização do IBS, de modo que o contribuinte tenha a garantia de que será fiscalizado apenas uma vez, sendo dever do comitê, ainda, dispor de aparatos efetivos e modernos de fiscalização, contando com a participação do contribuinte nessa parte, assim como em todo o processo de operacionalização do IBS.

Portanto, é necessário que todos estes pontos sejam endereçados pela lei complementar que instituirá o Comitê Gestor e, posteriormente, pelo seu regulamento, garantindo-se — além de respeito à Constituição Federal — transparência, organização e boa gestão operacional dos trilhões de reais que passarão pelo órgão.

Por fim, teme-se que todo o aparato necessário à arrecadação e fiscalização do tributo recaia substancialmente sobre os contribuintes, os quais terão que fazer vultosos investimentos em tecnologia para atender o cumprimento de obrigações acessórias que vierem a ser requeridos pelo Comitê Gestor.

Date Created

09/01/2021