

REFORMA “TRIBUTÁRIA”, COMITÊ GESTOR DO IBS E DIREITO FINANCEIRO

Indefinições à espera de respostas

Coluna Fiscal – JOTA – 25.7.2024

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/reforma-tributaria-comite-gestor-do-ibs-e-direito-financeiro>

Um dos grandes equívocos cometidos sempre que se debate a reforma tributária está justamente em denominá-la reforma “tributária”. As questões que envolvem o Direito Tributário são apenas *parte* do amplo tema que se coloca em debate, e nem é possível dizer se é a maior e mais relevante. Há muitas questões próprias do Direito Financeiro (principalmente), além do Direito Administrativo e outras áreas do Direito, bem como das Finanças Públicas, da Contabilidade (pública e privada) e tantas outras, exigindo um trabalho multidisciplinar, imprescindível para que se obtenha o melhor resultado.

Há décadas a reforma “tributária” é discutida, e essa imprópria denominação sempre tem atraído os tributaristas para o comando, condução e liderança do processo. Um fenômeno que muitas vezes distorce o trabalho final, com o predomínio da visão própria dos estudiosos e operadores do sistema tributário, deixando imprecisões, lacunas e dúvidas, decorrentes das interfaces com outras áreas do conhecimento que nem sempre são ouvidas nem integram o processo de reconstrução do sistema.

Na atual fase de debates sobre a legislação complementar do texto constitucional que alterou significativamente o sistema tributário após o advento da Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023

(EC 132), é importante que haja uma colaboração de todos para aperfeiçoá-lo, e nesse sentido algumas observações se tornam relevantes, como se poderá constatar a seguir.

A instituição do IBS – Imposto sobre Bens e Serviços, principal item da reforma, inova ao criar um tributo de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios (Constituição, art. 156-A), cuja operacionalização dar-se-á por meio de um Comitê Gestor – CG-IBS (art. 156-B, entre outros).

Referido Comitê Gestor será uma “entidade pública sob regime especial” dotada de “independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira” (art. 156-A, § 1º). O texto da Constituição, alterado pela EC 132, bem como o projeto em tramitação da lei complementar que foi encaminhado para regulamentar o tema – PLP 108/2024 –, não são explícitos, mas indicam que será um órgão da administração pública. É o que se pode inferir a partir da leitura dos dispositivos constitucionais e do PLP 108, tanto na versão inicialmente encaminhada em junho como no relatório final do grupo de trabalho destinado a apreciar o Projeto de Lei Complementar n. 108, apresentado em julho de 2024, de relatoria do Deputado Mauro Benevides Filho (RF GT PLP 108).

Segundo os projetos, o CG-IBS deve “prestar contas perante entidades de controle externo” (Substitutivo do RF GT PLP 108, art. 2º, XIX), “estruturar o plano de cargos e salários e contratar empregados públicos, mediante concurso público” (Substitutivo, art. 2º, XXI), submeter-se à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n. 101/2000 (Substitutivo, art. 41), à Lei n. 4.320/64, que regula a elaboração e controle dos orçamentos públicos (Substitutivo, art. 44), e às normas de licitações e contratações aplicáveis às administrações públicas (Substitutivo, art. 49).

A administração pública brasileira está organizada em função de uma estrutura federativa, de modo que cada ente federado tem sua própria administração pública. Temos, portanto, uma administração pública federal, 26 administrações públicas estaduais, 1 administração pública distrital e 5.570 administrações públicas municipais, cada uma delas exercendo materialmente as funções que cabem ao respectivo ente federado.

A instituição do CG-IBS “terá sua atuação caracterizada pela ausência de vinculação, tutela ou subordinação hierárquica a qualquer órgão da administração pública”, o que está em harmonia com a diretriz

de assegurar sua independência. No entanto, não esclarece onde o órgão estará inserido: se na administração pública federal, ou de algum outro ente federado. Ou se há a pretensão de inovar, criando-se um até então inexistente órgão que estaria fora da estrutura federativa – caso em que haveria necessidade de estipular as novas regras que permitissem essa formatação, eventualmente exigindo até mesmo alterações na Constituição e em inúmeras outras normas, dados os muitos desdobramentos que essa inovação traria para a organização do Estado brasileiro.

Evidencia-se ser o CG-IBS uma “entidade” de caráter nacional, uma vez que suas funções abrangem uma série de atos de coordenação, legislação e outros que atingem Estados, Distrito Federal e Municípios. E segue as normas aplicáveis aos órgãos da administração, como já explicitado.

Órgãos com funções nacionais fazem parte do Estado Brasileiro. O Poder Judiciário, que tem uma estrutura de âmbito nacional, ainda que muitos de seus órgãos, como os Tribunais de Justiça, integrem as administrações públicas de outros entes federados, é exemplo claro disso. Os tribunais superiores, como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, bem como o Conselho Nacional de Justiça, exercem funções de caráter nacional.

O que se constata, nessas hipóteses, é que, não obstante exerçam atribuições nacionais, são órgãos que integram a administração pública federal. Seus orçamentos, leis aplicáveis e procedimentos sujeitam-se administrativamente ao regime jurídico federal.

A ideia de criar um Comitê Gestor na forma de uma “entidade” que se “afaste” da administração pública federal, para dela manter total independência, uma vez que exercerá a competência compartilhada da administração do IBS, imposto que envolve apenas Estados, Distrito Federal e Municípios, esbarra em obstáculos cuja superação não parece simples, e a legislação ora em vigência e em discussão não tem clareza a respeito.

Veja-se o disposto no art. 156-B, § 2º, IV, da Constituição, segundo o qual “o controle externo do Comitê Gestor será exercido pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios”, a ser complementado com o art. 40 do Substitutivo do PLP 108, estabelecendo que: “A fiscalização contábil, operacional e patrimonial do CG-IBS a que se refere o art. 156 B, § 2º, inciso IV, da Constituição Federal, será realizada de forma coordenada, compartilhada e colegiada pelos Tribunais de Contas dos Estados, do

Distrito Federal, dos Municípios e Municipais, que se reunirão, preferencialmente, de modo virtual”.

É preciso esclarecer que as finanças públicas se organizam pelo sistema de planejamento orçamentário da administração pública¹, estruturado no âmbito de cada unidade federada, onde se processa todo o ciclo orçamentário e atua o sistema próprio de fiscalização financeira e orçamentária (arts. 70 a 75 da Constituição). Não há unidade nacional no sistema de fiscalização financeira e orçamentária, sendo o Poder Legislativo de cada ente federado o titular para exercer essa competência, auxiliado pelo tribunal de contas responsável por essa atribuição, conforme estipulado pela Constituição Federal e pelas Constituições dos Estados e Distrito Federal, que regulam o tema no que tange aos Municípios.

Dessa forma, a fiscalização financeira e orçamentária do CG-IBS deverá ser exercida pelo sistema competente para a função em relação à administração pública na qual deverá estar inserido, o que até o momento não está claro.

No caso dos já mencionados órgãos de natureza nacional do Poder Judiciário, todos integram a administração pública federal, estando sujeitos ao sistema de fiscalização financeira cujo titular é o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União – modelo que não poderá ser seguido pelo CG-IBS, uma vez que a nova redação da Constituição determina que o controle externo seja exercido pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na apresentação do RF GT PLP 108, consta que “O CG-IBS está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas do Estado ou do Município competente para apreciar as contas do ente federativo de origem do Presidente do órgão”, em harmonia com o que constava da redação original do art. 40 do PLP inicialmente apresentado, estipulando uma fiscalização cuja titularidade será alterada a cada nova Presidência do órgão.

A sistemática parece pouco viável na prática, por várias razões. Inicialmente há que se ressaltar e relembrar que o sistema de controle externo não tem unidade nacional, sendo os tribunais de contas autônomos,

1 Sobre o tema, *vide* CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2020 (Série Direito Financeiro, coord. José Mauricio Conti). Disponível gratuitamente em: https://www.blucher.com.br/o-planejamento-orcamentario-da-administracao-publica-no-brasil_9786555500219.

inclusive com relação à interpretação do ordenamento jurídico, o que tem gerado diferenças em relação a decisões e procedimentos de questões semelhantes. A apreciação das contas do CG-IBS, por consequência, poderá ter tratamento diverso conforme o tribunal de contas competente para exercer o controle, gerando uma situação de forte insegurança jurídica.

A autonomia dos tribunais de contas reflete-se ainda em todo o processo de apreciação das contas, que pode diferir conforme o ente federado, sujeitando o CG-IBS a uma multiplicidade de normas e procedimentos diversos que se alteram a cada nova gestão.

A atuação do sistema de controle externo não se limita à apreciação e julgamento de contas, abrangendo uma multiplicidade de outras ações, como inspeções, auditorias, aplicações de sanções, análise de editais, sustação de contratos e uma ampla gama de atividades, que no mais das vezes perduram e ultrapassam um ou mais exercícios financeiros, com potencial de tornar caótico o exercício do controle externo pela multiplicidade de procedimentos concomitantes, sob diversas jurisdições.

Mas não é só. A ausência de delimitação precisa da natureza jurídica do CG-IBS, sua localização na administração pública, bem como a extensão do alcance da gestão orçamentária e respectivo regime jurídico, são questões que abrem um leque extremamente amplo de indefinições. Tornam o texto constitucional em vigor, e legislação complementar em tramitação, insuficientes para garantir que a implantação da reforma ocorra de forma a trazer os resultados esperados, com a imprescindível segurança jurídica e almejada simplificação.

Ainda há muito o que fazer. As questões não tributárias precisam de maior atenção, e delas cada vez mais depende o sucesso da reforma.

