**O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços no projeto de Reforma Tributária e sua repercussão sobre estruturas administrativas e processuais da Fazenda Pública: contribuições para o debate em curso**

Resumo: O artigo visa proporcionar reflexões sobre a relação ente o Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, tal como está colocado no projeto de Reforma Tributária aprovada pela Câmara dos Deputados em julho de 2023, e a advocacia pública, especialmente a dos Estados. Conclui-se que, se sustentado o novo órgão interfederativo, ele deve observar garantias institucionais da advocacia pública, conforme as proposições enunciadas na conclusão.

1 Introdução

Foi aprovada na Câmara dos Deputados, em julho de 2023, o texto da Emenda Constitucional n. 45-A/2109 (renumerada PEC 45/2019 no Senado Federal) – mais conhecida como Emenda da Reforma Tributária, ou simplesmente Reforma Tributária, termos que serão doravante utilizados. Essa emenda praticamente reestrutura todo o sistema tributário nacional, não deixando quase nenhum tributo intocado pela sua regulamentação.

Entre os pontos mais notáveis da Reforma Tributária, está a instituição, por meio da inserção do art. 156-A na Constituição, de um “imposto sobre bens e serviços” (IBS), que substituirá, em um período de transição, o ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) e o ISS. A idiossincrasia reside, contudo, na titularidade compartilhada desse novo tributo: Estados, Distrito Federal e Municípios. A princípio, o único ente federativo não relacionado seria a União. Todavia, a instituição, no mesmo texto da Reforma, sobre uma “contribuição sobre bens e serviços” (CBS), de competência da União, a ser posta no art. 195 da Constituição, tende a tornar essa constatação menos categórica e ainda mais complexa. Com isso, a Reforma se alinha aos sistemas que possuem um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, os “irmãos gêmeos” (GOMES, 2023): um de titularidade dos Estados, DF e Municípios, o IBS, e outro, o CBS, de titularidade da União (ainda que tecnicamente a contribuição não seja um imposto, do ponto de vista do sistema tributário nacional).

Diante da multitude de interesses político-administrativos decorrentes do novo imposto sobre bens e serviços – já que comporia fonte de renda essencial dos 26 Estados da Federação, 5.570 Municípios e o Distrito Federal[[1]](#footnote-1) –, entendeu-se pela criação de um órgão interfederativo para gerir, de algum modo, a implementação desse novo tributo. Além de referências ao longo do texto da Reforma, o seu desenho institucional ganha corpo especialmente no art. 156-B. Por ser uma nova criatura da Reforma Tributária, com evidentes reflexos sobre a organização e administração tributária de Estados, DF e Municípios, é importante compreender as principais linhas que estão sendo pensadas e imaginadas sobre esse morador constitucional que se avizinha (seção 2).

E, no que toca especialmente sobre a atividade jurídico-tributária, torna-se importante entender o que se está prevendo sobre a atuação da Fazenda Pública, com ênfase principalmente na esfera estadual, e, nesse escopo, como essas alterações podem repercutir sobre os labores cotidianos da advocacia pública que atua no campo tributário (seção 3).

O ponto central defendido no artigo é que a Reforma Tributária não pode ser dissociada das garantias institucionais estabelecidas à advocacia pública, que, por sua vez, estão alinhadas ao federalismo como princípio, isto é, de que os Estados-membros possuem assegurados no pacto constitucional a sua autonomia jurídico-política, administrativa e financeira. A simplificação do sistema tributário é uma aspiração legítima da sociedade brasileira, e sua implementação deve ser feita em alinhamento a princípios federativos constitutivos do Estado brasileiro. Princípios esses que nos envolvem desde o advento da vida republicana, ao que se deve sempre recordar que a suspensão do federalismo em nossa história constitucional está frequentemente associada a interregnos autoritários e centralizadores. É desse cotejo entre a autonomia político-administrativa dos Estados-membros, as garantias institucionais e a reforma que tratamos na última parte desse artigo (seção 4).

Corro o evidente risco de que a conjuntura política modifique o texto da Reforma Tributária por completo[[2]](#footnote-2) Ou mesmo a coloque para dormir nos escaninhos virtuais do Poder Legislativo, desatualizando rapidamente parte de nossa proposição científica e tornando-a uma mera peça de curiosidade histórica. Porém, a leitora e o leitor devem ter em mente que o propósito dessa contribuição é justamente servir como subsídio teórico para a discussão acerca do conteúdo e consequências jurídicas da Reforma proposta, especialmente sobre a prática da advocacia pública no campo processual-tributário, o que, a nosso ver, no momento em que o trabalho é submetido à publicação, conta ainda com pouca atenção da comunidade acadêmica e profissional.

De maneira a conferir maior perenidade a esse trabalho, as proposições finais apresentadas como conclusão foram articuladas não com base em dispositivos específicos do projeto da Reforma Tributária – que, como alertamos, estão sujeitos às vicissitudes típicas da política – mas em caráter mais orientador, no sentido de que, embora gerais, devam ser observadas em qualquer alteração constitucional que repercuta sobre o pacto federativo em seu aspecto tributário-financeiro.

É importante destacar também que o artigo não examinará a validade constitucional do IBS como consta no PEC 45/2019. Isso não significa que se está concordando pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade do imposto, mas tão somente que essa não é a finalidade visada pelo presente artigo, ainda que, evidentemente, considerar a juridicidade do novo tributo tenha efeito sobre a própria existência do Conselho Federativo que me proponho analisar.

Logo, o foco que orienta esse estudo não é precipuamente o imposto em si, mas sim uma abordagem institucional baseada no Conselho Federativo estabelecido como mecanismo de governança para administrar sua implementação e execução. Com isso, espera-se colocar à mesa pontos importantes identificados sobre o que a Reforma Tributária pode significar para a vida do advogado público estadual.

2 O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços: a nova criatura em gestação

A referência para análise do Conselho Federativo em que se baseia esse artigo consiste no texto aprovado pela Câmara dos Deputados em julho de 2023 e que, encaminhado ao Senado Federal, servirá como base para as discussões na Câmara Alta[[3]](#footnote-3) (BRASIL, 2023). Em linhas gerais, no rito legislativo, caso o Senado Federal apresente alterações em seu texto, ele voltará à Câmara dos Deputados para nova discussão. Caso mantenha o texto já aprovado pela Câmara, segue para promulgação.

O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços possui sua estrutura e competências organizacionais estabelecidas na proposta de redação do que virá a ser o art. 156-B, a que pedimos licença e paciência à leitora para sua transcrição, de modo a facilitar a referência subsequente:

“Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Conselho Federativo 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:

I – editar normas infralegais sobre temas relacionados ao imposto, de observância obrigatória por todos os entes que o integram;

II – uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto, que serão vinculantes para todos os entes que o integram;

III – arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios;

IV – dirimir as questões suscitadas no âmbito do contencioso administrativo tributário entre o sujeito passivo e a administração tributária.

§ 1º O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, entidade pública sob regime especial, terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira.

§ 2º Na forma da lei complementar:

I – todos os Estados, o Distrito Federal e todos os Municípios serão representados, de forma paritária, na instância máxima de deliberação do Conselho Federativo;

II – será assegurada a alternância na presidência do Conselho Federativo entre o conjunto dos Estados e o Distrito Federal e o conjunto dos Municípios e o Distrito Federal;

III – o Conselho Federativo será financiado por percentual do produto da arrecadação do imposto destinado a cada ente federativo;

IV – o controle externo do Conselho Federativo será exercido pelos Poderes Legislativos dos entes federativos com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, que atuarão de forma coordenada;

V – o Conselho Federativo coordenará 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, podendo definir hipóteses de delegação ou compartilhamento de competências entre as administrações tributárias e entre as procuradorias dos entes federativos;

VI – as competências exclusivas das carreiras da administração tributária e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão exercidas, no Conselho Federativo, por servidores das referidas carreiras; e

VII – serão estabelecidas a estrutura e a gestão do Conselho Federativo, cabendo a regimento interno dispor sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º A participação dos entes federativos na instância máxima de deliberação do Conselho Federativo observará a seguinte composição:

I – 27 membros, representando cada Estado e o Distrito Federal;

II – 27 membros, representando o conjunto dos Municípios e do Distrito Federal, que serão eleitos nos seguintes termos:

a) 14 representantes, com base nos votos de cada Município, com valor igual para todos; e

b) 13 representantes, com base nos votos de cada Município ponderados pelas respectivas populações.

§ 4º As deliberações no âmbito do Conselho Federativo serão consideradas aprovadas se obtiverem, cumulativamente, os votos:

I – em relação ao conjunto dos Estados e do Distrito Federal:

a) da maioria absoluta de seus representantes; e

b) de representantes dos Estados e do Distrito Federal que correspondam a mais de 60% (sessenta por cento) da população do País; e

II – em relação ao conjunto dos Municípios e do Distrito Federal, da maioria absoluta de seus representantes.

§ 5º O Conselho Federativo 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 e procedimentos a eles relativos.”

O caput do art. 156-B estabelece que o Conselho Federativo detém exclusivamente as competências exclusivas nele indicadas, isto é, caso outro ente federativo tente regulamentar uma das atribuições definidas nesse dispositivo, estará invadindo competência alheia e, portanto, sujeita à nulidade. A forma “integrada” pelas quais Estados e Municípios atuarão no Conselho provavelmente se dá tanto por meio de sua participação no que a Emenda denomina a “instância máxima de deliberação” (que trataremos logo abaixo), como também envolverá algum tipo de acesso a sistemas de informação, dado ao fato de que as autoridades fiscais estaduais, municipais e distritais serão ainda as que possuirão o poder de lançamento, fiscalização e monitoramento sobre as atividades econômicas tributáveis.

Ainda que o art. 156-B mencione apenas a existência de “competências administrativas”, é importante não perder de vista que o Conselho Federativo possuirá, também, competência legislativa. O art. 1º da PEC 45/2019 acrescenta ao Conselho, no art. 61 da Constituição, a competência para iniciativa de lei complementar relacionada ao Imposto sobre Bens e Serviços, em concorrência com os demais detentores de iniciativa legislativa, com início da discussão e votação na Câmara dos Deputados.

Nesse ponto, é importante destacar que a atual interpretação realizada pelo Ministério da Fazenda é o que IBS e a CBS, embora sejam projetados para terem administração separada,

terão regras harmônicas entre si, pois uma lei complementar única definirá para ambos os mesmos:

• Fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos

passivos;

• Imunidades;

• Regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; e

• Regras de não cumulatividade e creditamento. (BRASIL, 2023c, p. 4)

A vencer essa regra, isso quer dizer que a Constituição estaria autorizando ao Conselho Federativo iniciar lei que altere elementos de um tributo (o CBS) que é competência da União, ainda que, evidentemente, tenha que ser aprovado pelas casas legislativas nacionais. E, o pior, a União poderia também propor alterações na lei ao alvedrio do Conselho Federativo, só que, nesse caso, sem passar por qualquer exame dos entes subnacionais titulares do tributo.

O Conselho Federativo também deverá ter parte significativa de suas atribuições regulamentada por lei complementar, como estabelece o próprio caput do art. 156-B e de seu parágrafo segundo, em conformidade às diretrizes constitucionais.

Observa-se, contudo, que o texto da Reforma não dá competência ao Conselho para iniciativa legislativa relacionada ao seu próprio atuar administrativo – a remissão do projeto é somente ao Imposto sobre Bens e Serviços. Nesse sentido, de acordo com o texto proposto, o Conselho Federativo terá competência para iniciativa legislativa relacionada ao IBS (sua atividade-fim), mas não sobre sua atuação administrativa (sua atividade-meio).

O Conselho Federativo será dotado de competência regulamentar, podendo “editar normas infralegais sobre temas relacionados ao imposto”, bem como será responsável pela interpretação de sua legislação. Tanto a regulamentação quanto as manifestações interpretativas do Conselho terão caráter obrigatório e vinculante para “todos os entes que o integram” – mas, ressalve-se, não para a União, ainda que o IBS possa guardar identidade quanto aos seus elementos com a nova contribuição sobre bens e serviços (CBS).

O art. 156-B, III, traz, talvez, o que nos parece ser uma de suas competências mais inusitadas, cuja viabilidade dependerá, principalmente, do desenho a ser feito do Conselho. De acordo com esse dispositivo, cumpre ao Conselho “arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios.” Há mais perguntas do que respostas sobre a maneira da distribuição, e sem endereça-las adequadamente, os riscos de enfraquecimento da política tributária pelos Estados-membros não devem ser subestimados.

De certa maneira associado ao art. 156-B, III, o dispositivo seguinte atribui ao Conselho competência para resolver as questões do contencioso administrativo tributário. Também aqui, a Reforma Tributária caminha para a centralização administrativa, retirando-se dos entes federados a competência para resolver definitivamente os litígios administrativos de natureza fiscal, e tornando o Conselho um espaço reservado de julgamento final sobre o IBS. A implementação desse dispositivo provavelmente ocasionará o redimensionamento significativo dos conselhos administrativos de recursos em âmbito fiscal existentes nos Estados[[4]](#footnote-4), Municípios e DF, e, por outro lado, deverá acompanhar a construção de um órgão massivo que seja capaz de lidar com todos os conflitos que o IBS suscitará.

Na concepção da proposta, o Conselho Federativo se tornará um ente de controle sobre a atividade de lançamento e fiscalização que, como aponta o texto, serão mantidas pelos entes subnacionais. O art. 156-B, III, faz referência às “questões”, não apresentando uma distinção clara se somente poderá apreciar questões de direito ou de fato. Se se admitir uma ampla atuação do Conselho na sua competência contenciosa, é possível que se torne uma relevante instância recursal de revisão dos atos administrativos de natureza tributária das autoridades fiscais de Estados, DF e Municípios.

Embora o projeto nada mencione sobre isso, não é difícil antever que a lei complementar estruturante do Conselho terá que devotar grande atenção – bem como previsão de recursos financeiros e administrativos e dotação de pessoal – para esse órgão, que tem o potencial de se tornar um dos maiores tribunais administrativos do Brasil.

A natureza *sui generis* do Conselho Federativo é estabelecida no § 1º do art. 156-B. Trata-se, portanto, de uma “entidade pública sob regime especial”. A atribuição específica do termo “entidade” parece invocar para o Conselho sua qualificação como uma pessoa jurídica de direito público de estatura constitucional, tornando-o, de fato, uma *avis rara* dentre os órgãos e os entes estabelecidos constitucionalmente, ou, como afirma Scaff (2023), o “quarto nível federativo-fiscal”. Somado à garantia de “independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira”, prevista nesse mesmo parágrafo, o Conselho Federativo se lança como um ente autônomo e desvinculado dos membros que o integram, ainda que circunscrito dentro de suas competências constitucionais.

O desafio ao desdobramento prático dessa autonomia demandará certamente, entre outras, as seguintes definições:

a) do ponto de vista orçamentário, como se garantirá essa autonomia? O orçamento será proposto e decidido pelo próprio Conselho Federativo ou será submetido a outra instância?

b) do ponto de vista técnico e administrativo, como se garantirá essa autonomia? Os agentes públicos que atuarão no Conselho serão provenientes dos quadros dos entes que o integram? Se sim, quais as garantias institucionais para que possam exercer sua autonomia, inclusive admitindo-se a possibilidade que possam atuar contra os interesses de seu ente de origem? Como serão eleitos os integrantes dos cargos de direção executiva do Conselho? Perante quem se processará a responsabilização política e administrativa de seu corpo de servidores no exercício de suas funções?

O financiamento do Conselho é definido do art. 156-B, § 2º, e será feito por “por percentual do produto da arrecadação do imposto destinado a cada ente federativo”. O projeto não determina o percentual, que também será definido em lei complementar. Na inteligência desse dispositivo, todos os entes federativos deverão contribuir para o financiamento do Conselho, a princípio, com base em percentual de produto a ser aplicado uniformemente a todos eles. Não se extrai, ao menos da literalidade do texto proposto, que se possam ser aplicados critérios diferenciados decorrentes da situação econômica e social do ente federado.

Provisoriamente, o art. 14 do projeto da Reforma Tributária atribuiu à União o custeio das “despesas necessárias para a instalação do Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços”. Portanto, até que o Conselho esteja em pleno funcionamento e com capacidade para se autofinanciar mediante parte do produto de arrecadação dos seus entes integrantes, suas despesas serão arcadas pela União, “com posterior ressarcimento”. A relação com a União restringe-se, nesse ponto, ao custeio, não estando autorizada, constitucionalmente, a qualquer outra ingerência sobre a autonomia do Conselho.

A autonomia do Conselho Federativo se reflete, inclusive, no campo processual. A Reforma Tributária, presciente de que conflitos abundarão, estabelece expressamente a competência originária do Superior Tribunal de Justiça para dirimir “os conflitos entre entes federativos, ou entre estes e o Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços, relacionados ao imposto previsto no art. 156-A” (art. 105, I, ‘j’, a ser incluído na Constituição com a aprovação do projeto.) Com isso, a autonomia passa a ter também repercussão judiciária, na medida em que o Conselho poderá assumir uma posição adversarial em relação a seus próprios integrantes.

Diante de sua manifesta relevância, o projeto da Reforma se concentra principalmente no *design* legal do que se propõe como o principal órgão decisório do Conselho, referido como “instância máxima de deliberação”. Ainda que o § 2º, I, do art. 156-B faça referência à necessidade de lei complementar para que todos os Estados, DF e Municípios sejam representados de forma paritária na “instância máxima”, quer-nos parecer que a própria Emenda 45/2019 já define como essa paridade será organizada. Conforme o art. 156-B, § 3º, a composição da instância máxima será por (*i*) 27 membros, representando os Estados e o DF; (*ii*) 27 membros, representando os Municípios e o DF.

Os 27 membros de representação municipal e distrital se dividem, por sua vez, por um critério de “voto por cabeça” ou “voto único”, em que cada Município e DF terão direito a um voto, e por outro critério de votação proporcional, baseado na ponderação de suas populações. 14 representantes serão escolhidos conforme o critério do voto único e 13 conforme o critério do voto proporcional.

Desponta aqui a singularidade do Distrito Federal, que poderá influenciar de maneira significativa a representação tanto dos Estados como Municípios, diante de seu “voto duplo” (SCAFF, 2023).

Para além da definição da representação, o projeto de Reforma Tributária também avança para regulamentar como ocorrerão as deliberações. O art. 156-B, § 4º se refere às “deliberações no âmbito do Conselho Federativo”, não discriminando especificamente a “instância máxima de deliberação”. Nessa leitura, existindo outros órgãos em que se faça a representação de Estados, Municípios e DF de maneira paritária, também deverá ser aplicado o critério.

Em relação aos Estados e DF, é necessária que a aprovação seja feita (a) pela maioria absoluta de representantes; e (b) por representantes dos Estados e do Distrito Federal que correspondam a mais de 60% (sessenta por cento) da população do País. Já para os Municípios, será o critério da maioria absoluta de seus representantes. Em relação aos Estados, a preocupação para inserir um critério proporcional – que surgiu de última hora durante a tramitação na Câmara dos Deputados – tinha por escopo evitar que determinados Estados que sejam numericamente superiores, mas populacionalmente menos representativos, controlassem a pauta e o conteúdo das deliberações do Conselho Federativo. Contudo, mesmo com esse desenho, Scaff (2023) entende que o pacto federativo continua abalado com essa regra de representação e votação.

O próprio projeto expressamente se refere ao critério cumulativo, querendo isso dizer que, para os Estados, deverá haver aprovação tanto pela maioria absoluta como pela representação proporcional, e, ainda, somente será aprovado se os representantes dos Municípios também aprovarem como maioria absoluta.

Com isso, institui-se um processo de decisão bicameral, composto uma câmara pelos Estados e o DF, e a outra, pelos Municípios e o DF. O desenho deliberativo do Conselho é bastante sofisticado, e, caso venha realmente a se materializar, será interessante acompanhar, na prática, como ocorrerá a concertação entre Estados, Municípios e DF para aprovar propostas de seu interesse.

A rotatividade da presidência do Conselho também está garantida, em linhas gerais, no projeto da Reforma, estabelecendo-se a “alternância na presidência do Conselho Federativo entre o conjunto dos Estados e o Distrito Federal e o conjunto dos Municípios e o Distrito Federal” (art. 156-B, § 2º, da EC 45/2019). O dispositivo remete à lei complementar, que poderá especificar, por exemplo, os procedimentos de eleição da presidência e o tempo de seu mandato.

Considerando que a PEC 45/2019 visa assegurar “independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira”, é de se notar como efetivamente isso será assegurado à Presidência do Conselho que, para além de coordenar a “instância máxima de deliberação”, provavelmente exercerá importantes atribuições administrativas na entidade, além de estabelecer a agenda e assumir a sua representação institucional. Ainda que a instância máxima seja o órgão político por excelência no arranjo do Conselho, assegurar algumas garantias à Presidência – como mandatos fixos, nos moldes das agências reguladoras – talvez seja um passo necessário para que a independência anunciada seja levada a sério.

Outro ponto que fica aberto à regulamentação por lei complementar é a questão do controle externo. A Reforma enuncia que o “o controle externo do Conselho Federativo será exercido pelos Poderes Legislativos dos entes federativos com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, que atuarão de forma coordenada.”

A articulação entre os Poderes Legislativos e Tribunais de Contas existentes em todos os Estados e Municípios certamente não será menos complexa do que o próprio Conselho Federativo. Nenhum deles terá poder para controlar individualmente os atos do Conselho e interferir no seu quadro de funcionários, ao que somente alguma instância colegiada representativa seria capaz de realizar esse controle. A “coordenação” entre todos esses órgãos será mais um desafio que se soma à envergadura da Reforma Tributária.

A PEC 45/2019 dispõe ainda que a estrutura e a gestão do Conselho Federativo serão estabelecidas por lei complementar, enquanto seu regimento interno tratará de sua organização e funcionamento (art. 156-B, § 2º, VII). “Estrutura” e “organização”, de um lado, “gestão” e “funcionamento”, do outro, possuem conteúdos semânticos afins, inexistindo, do ponto de vista legal, definições seguras sobre onde termina um e começa o outro. A intenção da PEC é provavelmente estabelecer por lei complementar a ossatura do Conselho, relegando ao regimento interno os pormenores de sua atuação administrativa. A importância político-jurídica e financeira que o Conselho assumirá certamente demandará que definições importantes a respeito de sua governança constem já na lei complementar.

De especial relevância, a lei complementar deverá definir como o Conselho coordenará suas atividades com as esferas de governo estaduais, municipais e distrital, não só porque isso é essencial para que os fins almejados pela Reforma deem certo, mas porque isso é determinado expressamente pelo art. 156-B, § 2º, V e VI, proposto pela PEC 45/2019, como passamos a examinar na seção seguinte.

3 O Conselho Federativo e seus primeiros traçados sobre a estrutura jurídico-tributária e processual

Os principais dispositivos da Reforma Tributária com potencialidade para interferir e redefinir a atuação da administração tributária e da Fazenda Pública em juízo dos entes federativos se encontram no art. 156-B, § 2º, V e VI.

Isso porque, ao mencionar a “atuação integrada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, a PEC 45/2019 confirma que eles continuarão a atuar “no lançamento, na cobrança e na representação administrativa ou judicial do imposto”. E nem poderia ser diferente, uma vez que se trata de imposto de competência específica desses entes, sendo difícil imaginar, dentro de uma ordem federativa, atribuir a legitimidade de um tributo para determinado ente sem lhe dar os meios administrativos e jurídico-processuais necessários à realização da atividade administrativa voltadas à sua arrecadação.

A Reforma Tributária se detém, com mais detalhes, na maneira como o produto da arrecadação será distribuída pelo Conselho Federativo[[5]](#footnote-5). Assim, atribui-se ao Conselho competência administrativa para arrecadar o imposto e distribuir o produto da arrecadação (art. 156-B, III), enquanto os Estados mantêm seu lançamento, cobrança e representação administrativa e judicial. Será necessário circunscrever quais são os atos típicos de “arrecadação”, até mesmo para os diferenciar das atribuições de cobrança e representação, essas últimas reservadas às esferas competenciais de Estados e Municípios.

O termo “arrecadar” possui ampla menção na Constituição, mas normalmente é usado quando o próprio ente, a quem compete o tributo, obtém seu resultado. Por exemplo, atribui-se aos Municípios a competência para arrecadar seus próprios tributos (art. 30, III). Ou ao designar que o produto da arrecadação de determinados impostos da União – arrecadação que é feita pela própria União – pertencerá aos Estados e ao DF (art. 157) ou que produto da arrecadação dos Estados pertencerá também aos Municípios (art. 158).

Na inteligência da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, a arrecadação é meio de obtenção de receitas orçamentárias pelos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas a arrecadar receitas públicas. É, portanto, etapa de execução de receita pública (art. 35) e que compõe a receita orçamentária (art. 57).

Já lançamento e cobrança são atos diferentes.

De acordo com a Lei 4320/1964, lançamento “é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.” (art. 53). O Código Tributário Nacional dá um contorno mais específico à definição de lançamento, definindo-o como “o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.” (art. 142)

A aplicação do termo “cobrança”, por sua vez, ainda que de maneira difusa, remete à sua exigência do sujeito passivo quando não paga de maneira voluntária. Por exemplo, o art. 174 do CTN, ao aludir à prescrição faz referência à “ação para a cobrança do crédito tributário”. O art. 187 do mesmo diploma menciona a “cobrança judicial do crédito tributário”. O art. 203 fala em nulidade do “processo de cobrança” quando ausente um dos requisitos do termo de inscrição de dívida ativa (art. 203). O art. 206 menciona “cobrança executiva”, querendo dizer, numa leitura mais contemporânea, execução fiscal. Logo, o termo “cobrança” pode ser compreendido como medidas extrajudiciais e judiciais adotadas pela Fazenda Pública voltadas ao pagamento do tributo quando não é feito de maneira voluntária.

A interpretação da PEC 45/2019 é que os Estados, Municípios e DF continuarão lançando e exigindo o pagamento dos tributos, inclusive pelas vias judiciais, mas a sua arrecadação deverá ser recolhida à tesouraria do Conselho, que organizará o produto de sua arrecadação e definirá a sua distribuição conforme as disposições da própria emenda. Nessa linha, as autoridades fiscais subnacionais continuarão realizando as atividades de lançamento e inscrição, e os advogados públicos continuarão a executar judicialmente as dívidas inscritas que lhe competem, não possuindo o Conselho competência para substitui-los nesse papel.

O art. 156-B, §2º, V, menciona, na sua segunda parte, a possibilidade de “definir hipóteses de delegação ou compartilhamento de competências entre as administrações tributárias e entre as procuradorias dos entes federativos”. A nosso ver, essa parte não está tratando delegação ou compartilhamento de competências entre o Conselho e os entes federados, mas sim entre os próprios entes federados.

Assim, o Conselho Federativo não terá competência para lançamento, cobrança representação administrativa ou judicial do IBS – que, de fato, não estão enunciados no art. 156-B como suas atribuições – mas para apenas coordenar como se darão tais atividades entre os Estados, Municípios e o Distrito Federal.

É essa a intenção que, inclusive, se extrai do relatório que apresentou o texto substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, em trecho que insta transcrever:

A criação do Conselho Federativo é necessária em razão de competências que precisam ser exercidas de forma uniforme em âmbito nacional, como a administração da arrecadação e a regulamentação do tributo. O IBS com gestão compartilhada por estados, DF e municípios exigirá uma gestão e administração conjunta dessas esferas federativas. Essa atuação integrada é indispensável para garantir a distribuição dos recursos conforme o princípio do destino, a unicidade da regulamentação do imposto e a ágil devolução dos créditos aos contribuintes.

**Toda competência que não possua essas caraterísticas continuará sendo exercida pelas Administrações Tributárias dos entes subnacionais.**

(...)

Em relação às atividades de lançamento, fiscalização e cobrança, essenciais para a Administração Tributária, caberá também à lei complementar dispor sobre a coordenação da atuação integrada dos fiscos, inclusive por meio da definição de hipóteses de delegação de competências entre eles, visando dar mais racionalidade e eficiência ao processo fiscal e à atividade fazendária - além de resultar em maior arrecadação com menores despesas, trará maior justiça fiscal ao cidadão, reduzindo casos de evasão ou elisão tributárias.

(p. 78/79, BRASIL, 2023b, destaque nosso)

Nesse sentido, a delegação e compartilhamento de competências, pensadas como medidas voltadas à integração entre os entes subnacionais, tem por escopo não descentralizar a atividade do Conselho Federativo, mas sim permitir que a atuação da administração fiscal dos entes federados se exerça com maior racionalidade, inclusive com a finalidade de evitar a evasão ou elisão tributárias, ainda que a delegação de atividades privativas relacionadas à administração tributária seja de duvidosa constitucionalidade.

De acordo ainda com o relatório apresentado em 5.7.2023 na Câmara dos Deputados, o modelo pensado na Reforma Tributária é um em que haja participação “conjunta e simultaneamente nas ações de fiscalização e nas contendas administrativas com os contribuintes. Isso para evitar que cada ente abra seu processo fiscalizatório de forma independente e sem comunicação com os demais, o que poderia inserir o sujeito passivo em infindável insegurança jurídica.” (BRASIL, 2023b, p. 82)

Na visão do relator, a participação conjunta decorre da prevalência do princípio do destino para definição do sujeito ativo da relação tributária, pois implicará uma dependência mútua entre os entes federados, tanto Estados como Municípios.

Sob o ponto de vista processual da cobrança judicial – isto é, tendo em vista a execução fiscal como instrumento de cobrança das dívidas tributárias lançadas e não pagas – o relatório possui uma passagem um tanto délfica, que impõe ao leitor examiná-la na sua literalidade:

Modelo idêntico deve ocorrer na esfera judicial, primando-se pela coexistência das procuradorias fazendárias dos respectivos entes. Conquanto

a disposição sobre normas processuais caiba à legislação infraconstitucional,

antecipamos que o sistema por nós idealizado congrega a atuação litisconsorte

das procuradorias dos entes interessados na operação. Qualquer questão que

envolva o imposto, inclusive as federativas referentes à competência tributária, será resolvida em um único momento e processo, com participação e acesso simultâneo de todos. (p. 83)

Se a intenção é, portanto, estabelecer algum tipo de litisconsórcio ativo na cobrança de dívidas judiciais, esse autor tem dificuldades em compreender como esse sistema será viável na prática e, ainda, como ele poderia inclusive servir para redução da litigância judicial de natureza tributária, ponto que o relatório identifica como também a merecer atenção da reforma tributária.

A definição dos “entes interessados” também demandará, por certo mais esclarecimentos: trata-se do Município e Estados diretamente interessados na operação conforme o princípio do destino ou terá aplicação mais ampla?

Não só os entes subnacionais – ao menos os estaduais – possuem corpos de Procuradores próprios, mas os órgãos de representação possuem autonomia técnica para elaborar os caminhos estratégicos e legais para melhor perseguir o crédito tributário, e não necessariamente essas visões serão convergentes. No plano mais básico, refletimos na hipótese em que os representantes judiciais de Fazendas Públicas distintas possam ter interesses divergentes na busca de bens, e pedindo medidas diversas na mesma execução, cria-se uma barafunda processual que mais confunda do que alcance a satisfação executiva. Isso tende mais a um acréscimo de novo pavilhão ao “manicômio tributário”[[6]](#footnote-6) do que propriamente à sua demolição.

A menção do relatório de que a “disposição sobre normas processuais caiba à legislação infraconstitucional” deixa dúvidas se a repercussão judicial da Reforma Tributária será tratada dentro da lei complementar – no exercício das competências do art. 156-B, V – ou se terá que vir acompanhado também de alteração na lei processual – em específico, se demandará uma revisão da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). Essa lei provavelmente deixará de ser adequada para esse tipo de atuação litisconsorcial pensada pela Reforma Tributária aprovada, nos moldes imaginadas e antecipadas por seu relator.

Omissão menos aceitável é a que se encontra no § 5º do art. 156-B proposto pela PEC, ao estabelecer que o “Conselho Federativo 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 e procedimentos a eles relativos.” Ora, se a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional atuará também na harmonização de “normas, interpretações e procedimentos”, não subsiste razão para que as Procuradorias estaduais, municipais e do DF também não participem desse processo. Nesse sentido, impõe-se que também sejam franqueados aos advogados públicos dos entes subnacionais participação tanto no compartilhamento de informações como também nas atividades de harmonização previstas nesse dispositivo.

Há que se debruçar igualmente sobre o art. 156-B, §2º, VI. Em sua atual redação no projeto, esse dispositivo prevê que “as competências exclusivas das carreiras da administração tributária e das procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão exercidas, no Conselho Federativo, por servidores das referidas carreiras”.

Do ponto de vista da advocacia pública estadual, as competências em comum se encontram definidas no art. 132 da Constituição, que estabelece “representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas” como atribuição exclusiva da advocacia pública estadual.

Numa leitura sistemática, o art. 156-B, §2º, VI, deve ser compreendido tão somente que a representação judicial e a consultoria jurídica do Conselho Federativo serão exercidas pelos Procuradores estaduais, do DF e Municipais, não podendo, portanto, o Conselho possuir quadro próprio para essas atividades, não a delegando e nem a terceirizando para particulares.

Como desdobramento, o passo seguinte será definir como serão escolhidos os procuradores dos entes subnacionais que atuarão no Conselho Federativo, e sob qual regime. Em outras palavras, a designação de procurador será considerada cessão ou disposição funcional ao Conselho? Ou a atuação no Conselho passará a integrar atividade típica das carreiras das advocacias públicas estaduais e distrital? A remissão do dispositivo à lei complementar deixa claro que esses pontos terão que ser nela abordados, dificilmente sendo tema passível de ser tratado no regimento interno do Conselho.

Assim como ocorre com a estrutura, funcionamento e competências do Conselho Federativo, examinadas na seção anterior, a PEC 45/2019 aposta na lei complementar como meio para responder às diversas dúvidas colocadas pela complexidade de se estabelecer a relação entre o Conselho com os entes subnacionais, e da relação interfederativa entre esses mesmos entes. Nesse ponto, caso as linhas organizacionais do Conselho sejam mantidas em eventual Emenda a ser promulgada, ela estabelece apenas “compromissos dilatórios” (QUEIROZ, 2023), o adiamento de um encontro inevitável, que terá que ser feito antes de o IBS começar a ser efetivamente aplicado.

O espaço de conformação da lei complementar não é, entretanto, tão amplo quanto possa parecer, e é necessário que sejam observadas a autonomia dos Estados-membros e as garantias previstas à advocacia pública, que passamos a analisar na seção seguinte.

4 Garantias constitucionais à autonomia e advocacia pública estaduais

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) atualmente vigente, além de significar um importante pacto de redemocratização do país, também teve como propósito reinstalar o federalismo sobre bases mais equilibradas, diante do período de intensa centralização político-administrativa que a antecedeu (LIMA, 2022, p. 161-162; CLÉVE, 2014).

Com esse espírito, o federalismo pautado na autonomia é proclamado no art. 18, que estatui que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

A “forma federativa de Estado” assume tamanha relevância que ela passa a se qualificar como uma das “cláusulas pétreas”, proibindo-se emenda constitucional tendente a aboli-la (art. 60, § 4º, I, Brasil, 1988). Ainda, atos do Presidente da República contra os Poderes constitucionais dos entes da federação poderão sujeita-lo ao crime de responsabilidade (art. 85, II, da CF, Brasil, 1988).

A repartição de competências estatuída na Constituição de 1988, de inspiração germânica, tem por objetivo implementar o “federalismo de equilíbrio”. Assim, para além de enunciar competências privativas da União e competências residuais aos Estados, ela avança para estabelecer competências comuns e concorrentes, em que à União compete, em regra, legislar sobre normas gerais, e aos Estados, disciplinar de acordo com suas particularidades políticas e socioeconômicas. (LIMA, 2022)

O federalismo adotado possui suas consequências no campo tributário e financeiro, uma vez que a Constituição é pensada para possibilitar aos Estados, DF e Municípios os meios de exercer sua autonomia política e administrativa.

Nesse sentido, como apontam HORVATH e PINHEIRO (2022), à repartição administrativa de competência entre os entes que compõe a forma federativa (União, Estados, DF e Municípios), deve-se seguir a garantia de um fluxo de recursos capazes de propiciar as condições materiais de cada ente se desincumbir de suas atribuições constitucionais, e isso somente pode ser feito mediante a “Constituição Tributária”, que atribui competência exclusivas para que os entes federativos possam instituir, independentemente dos demais, seus próprios tributos. Ao lado dos tributos, emerge também a “Constituição Financeira”, que estabelece um sistema equitativo de repartição do produto da arrecadação dos impostos. Ao que concluem:

Esta ideia de autonomia financeira como corolário da independência política dos entes federados remonta ao início da compreensão de federalismo que temos hoje. A defesa da independência financeira dos entes federados, ao cabo, significa a tutela da própria manutenção desta forma de Estado. (HORVATH e PINHEIRO, 2022, p. 24)

Em razão disso, garantiu-se a existência de tributos de competência exclusiva desses entes, bem como sua participação no regime de repartição de rendas de tributos instituídos por entes distintos.

Todavia, ainda que o federalismo seja proclamado como princípio e tenha sido acompanhado na Constituição de medidas de caráter tributário e financeiro para torna-lo realizável, permanecem distorções e uma tendência centralizadora, manifestada pelo incremento de receitas percebidas pela União – especialmente pela instituição de contribuições, em regra não compartilháveis com os demais entes – e pela dependência dos entes menores em relação a repasses federais desses recursos (ARABI, 2019). Como ilustra empiricamente Lima, “o governo federal arrecada quase 70% da carga tributária; os estados, um pouco mais de 25%; e os municípios, um pouco mais de 6%. Após as transferências, a União fica com 58%, estados com 25% e municípios com 18%. (LIMA, 2022, p. 200-201)

Tendo em vista a autonomia política, administrativa e financeira atribuída pela Constituição aos Estados-membros, torna-se imprescindível garantir aos entes federados um corpo próprio de representantes de atuação judicial e institucional capazes de exercer e atuar dentro dessa autonomia.

Nesse quadro, a Constituição devotou especial atenção à advocacia pública estadual e distrital, tornando-a função essencial à Justiça, e contemplando no seu art. 132, conforme a redação da Emenda Constitucional n. 19, de 1998:

Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Esse dispositivo reflete também uma garantia institucional à própria existência do federalismo, na medida em que visa constituir um corpo estável de advogados públicos dos Estados-membros que detém exclusividade na sua representação e a consultoria jurídica.

Como observou o Supremo Tribunal Federal:

Da literalidade desse dispositivo, infere-se que a Constituição confere poderes de representação jurídica e de consultoria, no âmbito estadual, somente aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, cujo ingresso na carreira depende de aprovação em concurso público. Trata-se, portanto, de *competência exclusiva* e, por isso mesmo, intransferível a qualquer outro órgão inserto na estrutura da respectiva entidade federativa. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal exige, assim, *unicidade orgânica*, o que impede a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta. (ADI 6397, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-03-2023 PUBLIC 02-03-2023 – destaque no original)

Com isso, a Constituição Federal elegeu os Procuradores do Estado e do Distrito Federal como protagonistas constitucionais para a defesa do federalismo estadual e, por consequência, da autonomia política, administrativa e financeira dos Estados. Entre as atividades típicas e exclusivas dos Procuradores do Estado e DF está a realização dos atos necessários à representação judicial e consultoria jurídica atribuídas pela Constituição voltados ao modelo de financiamento próprio das atividades dos Estados-membros.

Logo, a atuação constitucional dos Procuradores do Estado, além de se dar em defesa da legalidade do agir da Administração pública e do Estado democrático de Direito, é um pilar e bastião essencial à defesa da autonomia dos entes federados. Esse ato é indelegável, intransferível e irrenunciável. (STF. Pet n. 409-4-AC AgRg. Voto do Ministro Celso de Mello. 07.03.1990)

Nessa linha, uma Reforma Tributária não pode ser realizada de modo a prejudicar, anular ou “tender a abolir” essa autonomia, reduzindo as capacidades tributárias e financeiras do Estado-membro, seja pela diminuição da base tributária sobre a qual promove sua renda, seja pela neutralização ou redução da capacidade de seus agentes institucionais – entre os quais se incluem os Procuradores de Estado –, de modo a impedi-los a cobrança dos tributos de sua competência.

Caso a Reforma Tributária implique uma centralização violadora de tais cânones constitucionais, é evidente que ela deixa de ser um risco ao federalismo para se tornar uma ameaça concreta e real.

Isso significa que, em qualquer Reforma Tributária que se vislumbre, os Estados-membros devem preservar sua capacidade jurídica de cobrar os impostos que lhe são devidos, lançando mão dos instrumentos administrativos e processuais de natureza fiscal que lhe são conferidos – como o lançamento e a cobrança extrajudicial e executiva por meio da Lei de Execução Fiscal

Como os Procuradores do Estado são os agentes institucionais com legitimidade para perseguir a cobrança das dívidas ativas, são eles quem poderão realizar a dita cobrança em prol do Estado-membro dos fatos geradores e dos tributos que lhe competem, não podendo essa atividade ser avocada por qualquer outro ente, ainda que eventualmente possam ser delegadas entre Procuradores de Estados distintos, desde que isso vise à realização e dinamismo do sistema de justiça e feita as devidas compensações dos ônus e bônus correspondentes.

5 Conclusão

Tendo em vista o empreendimento de Reforma Tributária assumido como prioridade na pauta legislativa – com especial atenção para seu desenho institucional manifestado no Conselho Federativo sobre Bens e Serviços – propomos as seguintes teses jurídicas como princípios orientadores na sua implementação, com a finalidade de se preservar as garantias institucionais devotadas à advocacia pública na Constituição Federal:

1. A implementação de uma Reforma Tributária não pode ferir a autonomia político-administrativa dos Estados-membros, e impedir ou mitigar medidas voltadas à sua autonomia tributária e financeira, entre as quais se incluem a possibilidade de lançar, fiscalizar e cobrar os impostos de sua competência.

2. A cobrança e a representação judicial do imposto de titularidade dos Estados são competências exclusivas dos Procuradores do Estado e do DF e não pode ser reduzida pela Reforma Tributária, sob pena de se violar as garantias institucionais e o federalismo assegurados pela Constituição.

3. As atividades exclusivas e típicas da carreira de advocacia pública estadual, entre as quais a de cobrança da dívida ativa, são irrenunciáveis, somente podendo ser delegadas para integrantes das carreiras de Procuradores de Estados de unidades federadas distintas, observado um sistema proporcional de compensação de ônus e bônus, sob pena de se violar suas garantias institucionais asseguradas pela Constituição.

Assim, com esse artigo científico e com essas proposições, pretendemos contribuir para o debate sobre a Reforma Tributária e oferecer diretrizes aptas a assegurar a relevante função exercida pelos advogados públicos na formação de receitas públicas que, ao fim e ao cabo, são imprescindíveis para o financiamento de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e justiça.

Referências

ARABI, Abhner Yousiif Mota. Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda Aglutinativa de Plenário (EMA 1) da PEC 45-A/2019, de 6 de julho de 2023. 2023a. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2373050>. Acesso em 31 jul 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer Preliminar de Plenário (PRLP 2) da PEC 45-A/2019, de 5 de julho de 2023. 2023b. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2372833>. Acesso em 31 jul 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Reforma Tributária – Perguntas e Respostas. 2023c. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/arquivos/perguntas-e-respostas-reforma-tributaria_.pdf>. Acesso em 30 ago 2023.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Temas de direito constitucional. 2 ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GOMES, Marcus Livio. A reforma tributária criará contencioso administrativo e judicial? Revista Consultor Jurídico, 17 de julho 2023. Disponível em https://www.conjur.com.br/2023-jul-17/justica-tributaria-reforma-tributaria-criara-contencioso-administrativo-judicial?. Acesso em 19 jul 2023.

HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: cortesia com chapéu alheio. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Federalismo e Democracia em Tempos Difíceis. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

QUEIROZ, Jules. Reforma tributária: do ‘será que?’ ao ‘e agora?’. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-tributaria-do-sera-que-ao-e-agora-10072023>?. Acesso em 19 jul 2023.

SCAFF, Fernando Facury. Aspectos financeiros da reforma tributária aprovada na Câmara. Revista Consultor Jurídico, 18 de julho 2023. Disponível em https://www.conjur.com.br/2023-jul-18/contas-vista-aspectos-financeiros-reforma-tributaria-aprovada-camara. Acesso em 19 jul 2023.

1. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em 13 jul 2023. [↑](#footnote-ref-1)
2. Basta mencionar que, em 30.08.2023, a PEC coleciona, só no Senado, 103 emendas a serem apreciadas pelo Relator. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158930>. Acesso em 30 ago 2023. [↑](#footnote-ref-2)
3. Principalmente, a partir da Emenda Aglutinativa de Plenário (BRASIL, 2023). [↑](#footnote-ref-3)
4. No caso dos Estados e DF, isto poderá ser impactado caso efetivamente se concretize a nova contribuição prevista no art. 19 da PEC 45: “Os Estados e o Distrito Federal poderão instituir contribuição sobre produtos primários e semielaborados, produzidos nos respectivos territórios, para investimento em obras de infraestrutura e habitação, em substituição a contribuição a fundos estaduais, estabelecida como condição à aplicação de diferimento, de regime especial ou de outro tratamento diferenciado, relacionados com o imposto de que trata o art. 155, II, da Constituição Federal, prevista na respectiva legislação estadual em 30 de abril de 2023”. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver, entre outros, as alterações propostas ao arts. 156, § 4º da Constituição Federal; arts. 104 e 129, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; o art. 9º da própria PEC 45/2019. [↑](#footnote-ref-5)
6. Atribui-se ao jurista Alfredo Augusto Becker o uso da alegoria “manicômio tributário”. Livrar-se do “manicômio tributátio” é, inclusive, um dos argumentos dos apoiadores da Reforma. <https://www.poder360.com.br/poder-flash/reforma-livrara-o-brasil-de-manicomio-tributario-diz-lira/>. Acesso em 31 jul 2023. [↑](#footnote-ref-6)