

Comitê gestor é a pedra angular da reforma tributário-financeira

18/10/2025

O Brasil passou pela discussão e aprovação de uma reforma tributária. E, tal como prenunciado por Fernando Rezende [1] há décadas, também configurou uma reforma federativa ou, especificamente, do federalismo fiscal. Essa mudança tributária teve um impacto significativo nos estados e municípios. Isso ocorreu por meio da unificação ou centralização dos impostos sobre o consumo, porquanto, no Brasil, até então, esse tipo de imposto se fragmentava em múltiplos impostos, com um sistema de decisão multinível, já que suas competências eram distribuídas a todos os entes federativos.

Como já citado em outra oportunidade, o ICMS, notoriamente considerado atualmente o tributo com maior poder arrecadatório, é um tipo de tributo sobre o valor agregado que, internacionalmente, é instituído de forma centralizada. No Brasil, optamos por descentralizá-lo. No entanto, convém destacar que nem sempre foi assim, pois ele se consubstanciava em um imposto centralizado em poder da União. Sua descentralização ocorreu por força da Emenda Constitucional nº 18/65 e foi mantida pela Constituição de 1967 e pela nossa atual constituição federativa, de 1988.

Nesse contexto, o maior impasse para a reforma tributária foi, certamente, o federativo, pois ela deveria conciliar os interesses de mais de 5 mil entes federativos em um único texto. Por isso, a aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023 foi um marco histórico do federalismo fiscal no Brasil, visando inserir o país nas tendências mundiais de um sistema unificado de arrecadação de impostos sobre o consumo por meio do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). Ao mesmo tempo, a emenda modificou a dinâmica federal por meio de uma centralização estruturada de decisão e arrecadação [2].

Nessa reforma, unificaram-se os impostos federais (IPI, PIS-Cofins), estaduais (ICMS) e municipais (ISS). Também foi estabelecido um IVA dual, composto pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que se desdobra em dois: um de nível estadual e outro de nível municipal, e pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de nível federal. Essas mudanças estão descritas nos artigos 156-A e 195, V, da Constituição, introduzidos pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, além do artigo 153, VIII, da CF/88, que estabeleceu a competência da União para instituir o Imposto Seletivo, também conhecido como *sin tax*.

Spacca



À primeira vista, essa seria uma reforma contrária às tendências de descentralização do Estado federal, pois retirou a autonomia dos entes federativos estaduais e municipais sobre os impostos de competência própria, por meio de um movimento centrípeto de poderes. Isso significou a cessão dos poderes tributários dos entes menores — estados e municípios — ao ente central. Paralelamente, em termos financeiros, a reforma dividiu a responsabilidade pelas decisões sobre o produto da arrecadação por meio da previsão de um Comitê Gestor, cuja previsão constitucional está inserida no artigo 156-B. Esse comitê é o responsável por arrecadar e distribuir as receitas do IBS, que era originalmente denominado Conselho Federativo no texto inicial da PEC nº 45/2019. Diante disso, o Comitê Gestor deverá ser composto por representantes de todos os entes federativos e será responsável pela arrecadação, fiscalização e repartição dos recursos no modelo de IVA dual.

Princípio que norteia a reforma é a cooperação fiscal

Um ponto importante a se considerar acerca do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS) refere-se à primeira grande garantia de participação do município nas decisões de um órgão colegiado condizente com a base do sistema federal – a participação na vontade nacional. Como o município não possui representantes diretos no Congresso Nacional, sua participação diante das decisões acerca da repartição de receitas tributárias sempre se resumiu a pressões políticas sobre congressistas, exercidas diretamente pelos prefeitos ou, sobretudo, pelas associações municipais, destacadamente pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Além do constante apelo ao Poder Judiciário para resolver as disputas interfederativas acerca das receitas tributárias.

Neste ano, foi aprovada a Lei Complementar nº 214/2025, que trata da regulamentação da reforma e contém a Lei Geral da Contribuição sobre Bens e Serviços, bem como o Imposto sobre Bens e Serviços Estadual e Municipal. Ainda está em trâmite o PLP 108/2024, que instituirá e regulamentará o Comitê Gestor do IBS-E e do IBS-M, além de regulamentar institutos criados com a reforma, como o *split payment* — método de segregação automática do pagamento do IBS entre os entes federativos envolvidos — e o *cashback* — devolução do imposto para pessoas de baixa renda, com o objetivo de diminuir a regressividade tributária do imposto indireto.

Spacca

Percebe-se, assim, que o princípio norteador da reforma é a cooperação fiscal entre os entes federativos por meio da gestão e da fiscalização compartilhadas dos novos tributos sobre o consumo pelo Comitê Gestor — uma instituição independente composta por 27 representantes dos estados e do Distrito Federal, além de 27 representantes dos municípios. O órgão também possui orçamento e fontes de recursos próprios, sendo financiado pelos tributos arrecadados, e tem como objetivo arrecadar, compensar créditos e distribuir receitas do IBS aos entes federativos, bem como resolver o contencioso administrativo.

O Comitê Gestor também atuará de maneira conjunta e cooperativa por meio de uma plataforma unificada de documentos fiscais uniformes e compartilhados entre todos os entes federativos. Ele é fundamental para efetivar o princípio da não cumulatividade, a tributação no destino e a progressividade.

Diante disso, inobstante, *a priori*, a unificação dos tributos tenha um peso negativo devido à perda da competência dos impostos sobre o consumo pelos entes estaduais e municipais, observamos que o movimento centrípeto de competências não configura um retrocesso federativo no contexto atual, sobretudo porque se pretende impor mecanismos para preservar o financiamento equilibrado dos entes federados. O que é, a nosso ver, o cerne da reforma. E, isso possibilitou atribuir grande importância à eficiência na arrecadação e na distribuição dos recursos, com a inserção de representação direta dos entes interessados. Nesse ponto, houve inovação, sobretudo quanto ao ente municipal, que até então estava à margem das discussões.

CG-IBS é diferencial significativo e pedra angular da reforma

Afinal, a fragmentação dos tributos sobre o valor agregado tem causado disparidades acentuadas entre os entes federados, prejudicando-os na arrecadação, enfaticamente aos menos desenvolvidos, para os quais a capacidade técnica seria fundamental para otimizar a arrecadação.

Portanto, o Comitê Gestor, como um órgão centralizado, com financiamento próprio e dotado de capacidade técnica completa para lidar com a complexidade demandada, é um diferencial significativo, principalmente para os municípios menores, que são a realidade da maioria desses entes, pois eles sofrem com a baixa capacidade técnica e financeira para arrecadar e gerir seus tributos e receitas tributárias.

Assim, se, de um lado, houve a extinção dos impostos sobre o consumo nos níveis mais periféricos, de outro, o poder de arrecadação, fiscalização e compartilhamento da arrecadação do novo modelo de tributação sobre o consumo foi distribuído para as unidades diretamente interessadas, o que retira uma distorção do modelo ainda vigente, que deixa a cargo do ente



detentor da competência tributária realizar tal transferência. Isso tem gerado inúmeros conflitos federativos, sobretudo de ordem financeira.

Por isso, em nossa opinião, o Comitê Gestor representa a pedra angular da presente reforma tributário-financeira, pois concentra os principais gargalos do sistema tributário nacional e busca garantir a participação dos entes federativos estaduais e municipais nas decisões e na repartição dos recursos gerados pelo IVA. Portanto, não é exagero afirmar que esse órgão foi o principal responsável pela aprovação da reforma, cujo projeto se estendia desde 2019 sem consenso em sua deliberação e aprovação.

É importante observar que há no sistema jurídico brasileiro figuras semelhantes ao Comitê Gestor, como o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e o Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN). A diferença fundamental entre esses conselhos e o CG-IBS é que este possui previsão constitucional, enquanto aqueles possuem previsão infraconstitucional. O CG-IBS também inova em relação à sua natureza jurídica, pois foi constituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 como “entidade pública sob regime especial”. Apesar de distintas, conforme Tripoli, a experiência histórica a partir dos conselhos multiníveis citados anteriormente foi decisiva para a criação da nova instituição jurídica [3].

Diante disso, a reforma tributária brasileira, que não conseguia chegar a um consenso, pôde sair do plano das ideias a partir do acordo interfederativo, passando pelo Conselho Federativo. Sob a nova roupagem do Comitê Gestor, o conselho estabeleceu um meio termo para que os milhares de entes federativos concordassem em aprovar a pretendida reforma.

Considerações finais

A reforma tributária constituiu-se, portanto, em uma reforma do federalismo fiscal, restando evidente que o caráter cooperativo sobressaiu, a despeito da centralização de competências, considerada, a princípio, antagônica ao modelo federativo. Tal modelo também se baseia na descentralização no âmbito das decisões. A condução do Comitê Gestor do IBS, tanto no âmbito estadual quanto municipal, torna evidente o esforço necessário para equilibrar a situação tributária e financeira por meio da segurança jurídica na condução das questões tributárias do IVA dual brasileiro.

Veremos com o passar dos anos se os esforços serão suficientes para construir um federalismo fiscal menos conflituoso. Porém, convém destacar o pensamento de Raquel Alves, segundo o qual a ausência de participação formal dos municípios no congresso nacional lhes retira grande parte do poder sobre as deliberações do IBS-M. E, apesar de a autora considerar que nossa visão foi [4] um tanto otimista acerca da participação municipal “na vontade nacional” dentro da federação brasileira, não sei nos manteremos dessa forma [5].

Assim, todos os olhos estão voltados para a implementação do IVA dual e, no âmbito do direito financeiro, para como o comitê gestor resolverá os maiores problemas enfrentados atualmente pelas relações interfederativas no que se refere ao federalismo fiscal. Como dizem: quem viver verá.

-
- [1] REZENDE, Fernando. A reforma tributária e a federação. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- [2] RAMOS, Maria Raquel Firmino. Convênios do CONFAZ: critérios de validade para aprovação e ratificação pelos Estados e o princípio da legalidade. In: RAMOS, Maria Raquel Firmino *et al* (Org.). *Direito, Tributação e o Cerco da Linguagem*. Homenagem ao professor Gabriel Ivo. São Paulo: Dialética, 2021. p. 269-292.
- [3] TRIPODI, Leandro. Entidade Pública sob regime especial: natureza do Comitê Gestor criado pela Emenda Constitucional nº 132/2023. *Revista de Informação Legislativa - RIL*. vol. 61, nº 243, Brasília, jul-set. 2024. Epub.
- [4] Por ocasião de nossa dissertação de mestrado defendida na Universidade Federal de Alagoas em 2016 e publicado In: RAMOS, Maria Raquel Firmino. *Crise financeira do município e o federalismo fiscal cooperativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- [5] ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Competência compartilhada, o desenho do Comitê Gestor do IBS e a constitucionalidade da EC n. 132/2023: considerações a partir da interseção entre federalismo fiscal, autonomia e representação territorial no Estado federal. *Revista Plenário*, Brasília, v. 1, n. 1, jan./jun. 2025, p. 271-298.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-out-18/comite-gestor-e-a-pedra-angular-da-reforma-tributario-financeira/>