Quem decide depressa manda em quem decide devagar

Spacca

O quórum cumulativo do Comitê Gestor do IBS protege o federalismo, mas, ao imobilizar estados e municípios, entrega à União a vantagem na coordenação com a CBS. A tese exige percorrer um paradoxo. A reforma tributária do consumo foi discutida desde a redemocratização e anunciada como urgente por governos de todos os matizes; ainda assim, atravessou décadas sem sair do lugar até que, entre 2023 e 2026, três normas em sequência a destravaram.

O contraste entre o longo imobilismo e a rapidez do desfecho pede explicação. A teoria dos atores com poder de veto, devida a George Tsebelis [1], a oferece com notável economia e, ao mesmo tempo, acende um alerta sobre o desenho do Comitê Gestor do IBS.

Por que a reforma ficou décadas travada

Um ator com poder de veto é aquele cujo consentimento é necessário para que o *status quo* mude. A tributação do consumo no Brasil era, por esse critério, uma hipótese de bloqueio típica de manual. O arranjo do ICMS e do ISS distribuía o poder de tributar entre a União, 26 estados, o Distrito Federal e milhares de municípios, e cada ente se comportava visando o veto a qualquer mudança que ameaçasse sua arrecadação.

A divergência entre eles era estrutural: estados produtores e consumidores tinham interesses opostos quanto à tributação na origem ou no destino; entes ricos e pobres divergiam quanto à partilha. Some-se a exigência de emenda constitucional (quórum qualificado, dois turnos em cada Casa) e o resultado é o que a teoria prevê: nenhuma proposta reunia o consentimento de todos os atores indispensáveis. Décadas de imobilismo não foram acaso nem falta de vontade política; foram a consequência previsível de um desenho que distribuíra o veto até tornar a mudança quase impossível.

A reforma foi aprovada por uma técnica de desenho. A Emenda Constitucional 132/2023 [2] não a esgotou e sim remeteu uma fatia substancial das definições à legislação complementar, que veio depois com a LC 214/2025 e a LC 227/2026 [3]. Adiar as decisões mais divisivas reduziu o número de pontos sobre os quais era preciso obter acordo imediato e qualificado: adiou-se o conflito para destravá-lo no presente. Mas diferir não elimina o conflito, realoca-o. Os atores que a emenda parecia ter superado reapareceram na arena infraconstitucional, onde as definições adiadas teriam de ser efetivamente tomadas. E é no Comitê Gestor do IBS que esse retorno se torna visível e permanente.

Arena de veto, agora estável e cotidiana

O IBS é tributo de competência compartilhada entre estados, Distrito Federal e municípios, e a Constituição determina que essas competências sejam exercidas de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor. A forma como esse órgão delibera é o que merece atenção crítica.

As decisões do Conselho Superior sujeitam-se a um quórum cumulativo: exige-se, quanto aos estados e ao Distrito Federal, a maioria absoluta dos representantes e o voto de representantes que correspondam a mais da metade da população do país; e, quanto aos municípios e ao Distrito Federal, a maioria absoluta dos representantes. Lido pela teoria dos atores com poder de veto, esse desenho institucionaliza, de modo permanente, uma arena de veto recíproco. Cada bloco de entes é um ator coletivo cujo consentimento é necessário para deliberar, e a trava populacional acrescenta, dentro do bloco estadual, um segundo ponto de veto.

A reforma, que no plano constitucional *removeu* atores com poder de veto — substituiu o emaranhado do ICMS e do ISS por um tributo único —, no plano institucional os *reinstalou*, agora de forma estável e cotidiana, dentro do órgão encarregado de administrar esse tributo. E não se trata de construção meramente teórica: a instalação do próprio comitê foi travada por um impasse entre as entidades municipalistas quanto à escolha da bancada dos municípios, que por meses impediu a formalização da representação municipal no Conselho Superior. Um arranjo desenhado com muitos pontos de veto produz, com naturalidade, o seu próprio travamento e, no caso, o produziu logo na largada.

Copyright © 2026 Consultor Jurídico

Custo invisível: vantagem da União na coordenação com a CBS

Há, porém, um efeito desse desenho que costuma passar despercebido e que é, talvez, o mais relevante. O IBS não opera sozinho: é a metade subnacional de um IVA dual, incide sobre a mesma base da CBS e precisa funcionar de forma simétrica a ela. Regulamento, creditamento, regimes específicos: tudo isso tem de ser harmonizado entre os dois tributos, e o regulamento conjunto CBS/IBS, editado pela Receita Federal e pelo Comitê Gestor, é a prova de que essa coordenação é permanente, não eventual.

Spacca

Ocorre que os dois lados dessa mesa têm capacidades de decisão radicalmente assimétricas. A CBS é administrada exclusivamente pela Receita Federal: estrutura unitária, hierárquica, sem quórum qualificado, sem bloco a convencer. Decide depressa. O IBS depende de um colegiado que precisa vencer, a cada deliberação, a dupla trava do quórum cumulativo. Decide devagar, quando decide.

A consequência é uma assimetria que nenhuma das duas leis enuncia, mas que o desenho produz. Numa coordenação entre um ente ágil e um ente lento, é o ágil que pauta. A União chega à mesa com posição já formada e capacidade de mantê-la; estados e municípios chegam ainda negociando entre si, sob o risco permanente de não fechar acordo a tempo. O quórum cumulativo, concebido para impedir que um bloco federativo se imponha sobre o outro *dentro* do comitê, acaba produzindo, *fora* dele, exatamente o que pretendia evitar: a prevalência da União sobre os demais. A rigidez que protege estados e municípios uns dos outros é a mesma que os enfraquece diante de Brasília.

Problema não é o comitê, é a calibragem

Convém ser preciso sobre o que se está e o que não se está afirmando. O Comitê Gestor não é um erro de concepção: um tributo compartilhado precisa de uma instância de coordenação, e a paridade entre estados e municípios responde a uma exigência federativa legítima.

A reserva é de calibragem. O comitê acumula duas funções de natureza distinta. Uma é de garantia: proteger cada bloco federativo contra a imposição do outro, e aqui a rigidez do quórum se justifica. A outra é distributiva e conjuntural: editar e revisar o regulamento do IBS, uniformizar interpretações, decidir o contencioso, responder com agilidade à Receita Federal na harmonização com a CBS. Para essa segunda função, o que se exige é capacidade de resposta: decisões frequentes, tempestivas, revisáveis.

A LC 227/2026 estendeu, sem distinção, a mesma estrutura de veto recíproco às duas funções. O arranjo que protege a posição de cada bloco também emperra a produção ágil das incontáveis decisões técnicas que a administração do IBS exigirá e, ao emperrá-la, transfere poder real para quem não enfrenta esse emperramento. Um desenho calibrado distinguiria: quórum qualificado para o que toca o núcleo federativo, regimes mais ágeis para a massa de decisões que não redistribui poder entre os blocos e apenas precisa ser tomada a tempo.

A correção não depende de nova emenda constitucional: o quórum está na Constituição, mas a distinção entre matérias de garantia e matérias conjunturais pode ser construída no regimento interno do comitê. O Comitê Gestor é um arranjo, em rodagem inicial, sem precedente no federalismo brasileiro. O seu funcionamento dirá se a fragmentação do poder, ali prevista, foi calibrada no nível adequado ou apenas mudou de andar.

---

[1] TSEBELIS, George. Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009. A teoria sustenta que, quanto maior o número de atores com poder de veto e a distância entre suas posições, menor a possibilidade de alterar o *status quo*.

Copyright © 2026 Consultor Jurídico

[2] BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível aqui.

[3] BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e cria o Comitê Gestor do IBS. Disponível aqui. Lei Complementar nº 227, de 2026, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Comitê Gestor do IBS. Disponível aqui.

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-31/quem-decide-depressa-manda-em-quem-decide-devagar/

Copyright © 2026 Consultor Jurídico