XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU - URUGUAI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

HÉCTOR LÓPEZ GONZÁLEZ

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta, Raymundo Juliano Feitosa, Héctor López González – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-970-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU (2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

Novamente nos encontramos em um novo encontro internacional do CONPEDI na belíssima cidade de Montevidéu, Uruguai, cuja realização já se incorporou ao cenário jurídico internacional da América latina. A quantidade de pesquisadores, sejam eles doutores, mestres, doutorandos, mestrandos ou mesmo aqueles que desejaram simplesmente acompanhar, como muitos graduandos de direito, os trabalhos e seguramente aprender é devidamente proporcional à qualidade dos artigos apresentados em inúmeros "Grupos de trabalho" tendo seu conteúdo previamente objeto de avaliação estrita e rigorosa por parte do avaliadores designados pelo CONPEDI. O Grupo de trabalho que tivemos a honra de coordenador novamente nos chama a atenção pela inovação e novas perspectivas de interpretar o direito tributário e financeiro no Brasil sem embargo de contarmos com a participação de professores e pesquisadores uruguaios também que certamente agregaram valor aos conteúdos brilhantemente apresentados; e, na sequência, nos debates que os acompanharam. O aprendizado é claro, restando sempre ao final dos trabalhos aquele gostinho do quero mais já a o cenário fiscal, que vai de questões afetas ao direito financeiro à reforma tributária.

Chamou a atenção a preocupação externada por alguns autores quanto à percepção da tributação na sociedade brasileira, envolvendo não só impactos financeiros advindos muitas vezes de uma tributação ainda considerada injusta e extremamente regressiva - leia-se, em especial, os efeitos nocivos da tributação sobre o consumo cujo montante no Brasil representaria por volta de 2/3 da receita total obtida, alcançando toda a renda gasta pela população de baixa renda cuja reforma tributaria ainda em fase de regulamentação pretende pelo menos reduzir tal descompasso socioeconômico - sobre as camadas e estamentos sociais. Nota-se que a ignorância do brasileiro médio sobre o que paga e o que recebe é extrema, faltando uma política mesmo que simplista e genérica de comunicação entre o governo e a população que o sustenta.. A discussão sobre a reforma tributária e sua regulamentação tem inclusive incorporado palavras e expressões fora do habitual da área, como "cashback, split payment, IVA dual, neutralidade tributária, etc", que apenas reforçariam o enigma sobre como se desenvolve a tributação no pais e seus impactos sobre todos nós. O governo central tão logo sejam aprovadas os projetos de lei complementar PLCO 68 e 108 quando superadas as divergências políticas na busca de maior protagonismo entre a Câmara deputados e o Senado federal iniciar uma campanha nacional apresentando

informações mínimas com uma linguagem simples e coloquial para que o brasileiro tenha uma perspectiva geral do que paga, do que mudou e a razão de tal mudança.

Esperamos com fé e muita expectativa que a reforma tributária em fase de regulamentação, mote central atualmente de qualquer encontro que envolva discussão fiscal, tenha sem embargo de inúmeras críticas, dentre outras, quanto à perda de autonomia dos entes federados subnacionais e favorecimento de isenção ou alíquota reduzidas para alguns setores com maior poder de pressão sobre o parlamento, que tenhamos após a transição que se desenhou, no ponto de vista de justiça fiscal, uma sociedade mais igualitária e consciente de seus deveres e direitos.

A CRIAÇÃO DE UM COMITÊ GESTOR PELA REFORMA TRIBUTÁRIA SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

THE CREATION OF A MANAGEMENT COMMITTEE FOR TAX REFORM FROM THE CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE OF AUTONOMY OF MUNICIPALITIES IN THE BRAZILIAN FEDERATION

Raphaela Conte
João Carlos de Almeida Neto

Resumo

O presente trabalho tem como desígnio precípuo analisar o texto da Emenda Constitucional n.º 132/2023, aprovada pelo Congresso Nacional, com foco na criação do Comitê Gestor para gerir o novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Sob a perspectiva da autonomia dos municípios e da forma federativa de Estado, salvaguardadas pela Constituição Federal de 1988 como cláusulas pétreas, pretende-se realizar uma análise das implicações da possível criação desta nova entidade pela Reforma Tributária. Para isso, se faz um estudo acerca da origem histórica do federalismo e da Federação brasileira, especialmente na parte em que elevou os municípios como entes autônomos. A partir deste recorte metodológico, e por meio do método lógico-dedutível com respaldo na doutrina e jurisprudência, realiza-se uma reflexão acerca dos impactos que a criação do Comitê Gestor pode trazer à realidade federativa brasileira, concluindo-se que a autonomia das municipalidades, após a entrada em vigor das mudanças trazidas pela EC n.º 132/2023, sobretudo quanto à repartição de receitas, pode ser fortemente afetada.

Palavras-chave: Reforma tributária, Comitê gestor, Municípios, Autonomia, Federação

Abstract/Resumen/Résumé

The main purpose of this work is to analyze the text of Constitutional Amendment No. 132/2023, approved by the National Congress, with a focus on the creation of the Management Committee to manage the new Tax on Goods and Services (IBS). From the perspective of the autonomy of municipalities and the federative form of the State, safeguarded by the 1988 Federal Constitution as immutable clauses, we intend to carry out an analysis of the implications of the possible creation of this new entity through the Tax Reform. To this end, a study is carried out on the historical origin of federalism and the Brazilian Federation, especially the part in which it elevated municipalities as autonomous entities. Based on this methodological approach, and through the logical-deducible method supported by doctrine and jurisprudence, a reflection is carried out on the impacts that the creation of the Management Committee can bring to the Brazilian federative reality, concluding that the autonomy of municipalities, after the entry into force of the changes brought by EC no. 132/2023, especially regarding revenue sharing, it could be severely affected.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax reform, Federal council, Counties, Autonomy, Federation

1. INTRODUÇÃO

Cada vez mais próxima de se efetivar na realidade brasileira, a reforma do Sistema Tributário Nacional, com a aprovação da Emenda à Constituição (EC) n.º 132, de 2023, promete trazer simplificação e desoneração aos contribuintes. Considerando o consenso acerca da necessidade de mudança na tributação brasileira, sobretudo em razão da alta carga – e uma comprovação disso é que (JUNIOR, 2022) "a carga tributária média de 17 países de economias avançadas da OCDE (35%) é superior as de cinco países latino-americanos (24%), mas similar a carga tributária brasileira (33%)" – e complexidade, observa-se uma certa presteza na transição da emenda.

Não obstante o consenso sobre a necessidade de reforma, entre outros pontos consensuais presentes no texto, há um ponto deveras controverso: a criação de um Comitê Gestor (CG), preliminarmente chamado de Agência Centralizadora e Conselho Federativo, para gerir o novo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços), incluído no texto final da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 45/2019, posteriormente convertida na Emenda Constitucional 132/2023, e que ainda será regulamentado por meio de Lei Complementar.

O presente artigo visa demonstrar, portanto, como a criação de um Comitê Gestor, pela Reforma Tributária, pode afetar o federalismo brasileiro. Para isso, será feita uma investigação histórica acerca da origem do Estado Federal e da peculiaridade da inclusão dos Municípios na condição de entes federados autônomos no Brasil, que, embora ainda estivesse caminhando para fruição de uma autonomia plena, teve seu percurso interrompido pela aprovação da Emenda Constitucional n.º 132/2023. Após, analisar-se-á a Reforma Tributária no contexto brasileiro, a partir da referida emenda e da consequente criação de um Comitê Gestor para gerir e administrar o IVA dual (CBS e IBS). Por fim, os limites que o pacto federativo impõe à alteração das competências tributárias e da repartição de receitas para a reforma da tributação serão avaliados; é sobre esta limitação que se assenta o problema enfrentado por este trabalho. A pesquisa será desenvolvida no âmbito do Direito Constitucional, Tributário e Financeiro, sob a metodologia lógica-dedutiva, com apoio doutrinário e jurisprudencial. Calcado nestas premissas é que se pretende identificar os limites teóricos à criação de um Comitê Gestor pela Reforma Tributária – EC 132/2023 – inerentes à forma federativa do sistema tributário brasileiro, a partir das características delineadas pela CF/88.

1. A ORIGEM HISTÓRICA DO FEDERALISMO E A INCLUSÃO DOS MUNICÍPIOS NA CONDIÇÃO DE ENTES AUTÔNOMOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O Estado, tal como se encontra hoje, é resultado de um processo evolutivo ocorrido ao longo da história e que, sem obedecer a um curso uniforme, passou por diversas fases: "Estado Antigo, Estado Grego, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno" (DALLARI, 2000, p. 60). Em todas elas, constata-se a presença de três elementos, os quais são conhecidos por constituí-lo e reconhecidos pelo artigo 1 da Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados, assinada em Montevidéu, em 26 de dezembro de 1933, e promulgada em território brasileiro, em 13 de abril de 1937, através do Decreto n.º 1.570: (i) população permanente; (ii) território determinado; e (iii) governo (CONVENÇÃO, 1933):

> Artigo 1 – O Estado como pessoa de Direito Internacional deve reunir os seguintes requisitos.
> I. População permanente.
> II. Território determinado.
> III. Govêrno.
> IV. Capacidade de entrar em relações com os demais Estados.

Quanto à sua estrutura, o Estado também se apresentou historicamente através de inúmeras formas, algumas ainda adotadas na atualidade. Passando a princípio por sua forma unitária, o Estado já se apresentou como uma União Pessoal de Estados, União Real de Estados e Confederação, até chegar ao que se conhece como Federação, Estado Federal ou federalismo. Indícios da existência de um Estado Federal, ou ao menos a presença de algumas de suas características, possuem raízes antigas e remontam à Grécia Antiga, tendo como marco a organização das cidades-estado e o poder descentralizado das *polis* gregas.

Pela definição de Konrad Hesse, esta forma de Estado expressa "a livre unificação de totalidades políticas diferenciadas, fundamentalmente com os mesmos direitos, em regras regionais que, deste modo, devem ser unidas para a colaboração comum" (HESSE, 1998, p. 178). Ou seja, pode-se dizer que a ideia de federalismo nasce no âmbito das reflexões e experiências históricas relacionadas à separação e racionalização do(s) poder(es), quando corpos políticos convencionam, mediante vontade expressa, em se tornar cidadãos de um estado maior (MONTESQUIEU, 2010, p. 142).

É justamente por este motivo que cada Estado Federal possui sua individualidade concreto-histórica, já que sua institucionalização muda no tempo e no espaço, podendo se

dar de múltiplas formas. Embora não haja uma concepção estática ou universal, no mundo político-constitucional moderno, a Federação se apresenta como a união permanente e indissolúvel de Estados independentes, autônomos e não soberanos, regidos por uma Constituição, que descentraliza o poder repartindo-o internamente.

A verdadeira origem do federalismo, contudo, só ocorre em tempo mais recente – no século XVIII –, sendo revelada efetivamente entre 1781 e 1789 nos Estados Unidos da América (BONAVIDES, 2003, p. 180). Assim, pode-se afirmar que a forma federativa de Estado, como é conhecida na atualidade, é resultado da experiência vivida em solo norte-americano, em especial no período compreendido entre a Declaração da Independência redigida por Thomas Jefferson em meados de 1776 e a aprovação de sua Constituição em 1787. Isto pois, ainda em 1776, as treze colônias que viviam sob a dominação inglesa declararam-se independentes, firmando um tratado internacional para preservar sua soberania e passando cada qual se intitular um novo Estado da Confederação Americana.

Estas treze colônias, constituídas agora em Estados livres, passaram a ter Constituições próprias e a viver conforme uma política em que havia o predomínio absoluto do Poder Legislativo, o que, inevitavelmente, acabou ensejando uma série de discussões acerca do sentido e da finalidade da Confederação. Objetivando colocar um ponto final às referidas discussões, James Madison, Alexander Hamilton e George Washinton, uniram esforços para refundar a Constituição norte-americana, o que culminou na Convenção de Filadélfia de 1787.

O projeto elaborado pela Convenção mudou o destino dos EUA ao transformar a frágil aliança dos Estados – consubstanciada na Confederação – em uma união íntima e definitiva com o povo, ratificando o texto constitucional para adaptá-lo ao novo Estado Federado. Foi assim que, instigados pelo espírito do novo Estado e pela luta da liberdade e emancipação política, Madison e Hamilton, juntamente com John Jay, lançaram a obra "*The Federalist Papers*". Os artigos publicados reuniram as bases do federalismo moderno e foram o bastante para influenciar os antigos Estados confederados a abdicarem de sua soberania individual para criar uma entidade (União) com poderes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados reunidos e dotados de autonomia, criando, ainda, um órgão em que os Estados pudessem compor a vontade geral por meio de representantes. Em suma:

> A forma federativa moderna não se estruturou sobre bases teóricas. Ela é produto de uma experiência bem-sucedida – a experiência norte-americana. As federações

> ensaiadas na Antiguidade, todas elas, foram instáveis e efêmeras. Extinguiram-se antes que pudessem comprovar resultados positivos em função dos problemas que as inspiraram. Apenas a Suíça manteve-se até agora, conservando, em linhas gerais, os princípios básicos da antiga Confederação Helvética, de natureza federativa, o que se explica pela sua geografia e pela presença constante de um inimigo temível à sua ilharga. Os exemplos históricos foram experiências de descentralização política, que é característica primacial do sistema federativo. (MALUF, 1995, p. 166).

Além da descentralização política, outras características, ou elementos, acompanham a caracterização de um Estado Federal, entre elas: (i) a repartição de competências político-administrativas, legislativas e tributárias; (ii) a autonomia assegurada a cada ente federado, que reveste-os de poder para se auto-organizar, autogovernar e autoadministrar; e (iii) a participação dos demais entes na formação da vontade geral, ou do ente global, que se dá através da composição paritária do Senado Federal, em que todos os Estados têm igual representação.

A história de formação do federalismo em outros países do mundo não difere da norte-americana, a não ser a Federação Brasileira, que se originou a partir da inversão da lógica original. Por um bom tempo, o Brasil deteve a forma unitária de Estado, sobretudo durante o período colonial, época em que o poder era centralizado. Até que se chegasse ao modelo de Estado Federal que se encontra hoje, o Brasil passou por diversos "federalismos". Na engenharia constitucional do Brasil, como aponta Gilmar Mendes (2019, p. 1891), "a Constituição de 1988 elegeu como cláusulas pétreas a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º)". Ou seja, não é possível qualquer emenda constitucional tendente a abolir o federalismo como forma do Estado no Brasil.

Ocupando uma posição peculiar na Federação Brasileira, os Municípios são considerados como a maior prova de que o modelo cooperativo e democrático do federalismo evoluiu, além de caracterizarem nosso regime federalista como único e inovador. É o que logo se constata do *caput* do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, quando dispõe que "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos" (BRASIL, 1988). Complementando, o artigo 18 preceitua que (BRASIL, 1988) "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".

Comparando-os às demais entidades federativas diante da repartição de competências estampada no texto constitucional, os Municípios ainda mantêm uma posição aquém, como explica Paulo Bonavides, que garante a existência de "dois princípios capitais que são a chave de todo o sistema federativo: a lei da participação e a lei da autonomia". E continua dizendo que:

> A participação e a autonomia são processos que se inserem na ampla moldura da Federação, envolvidos pelas garantias e pela certeza do ordenamento constitucional superior — a Constituição federal, cimento de todo o sistema federativo. Tanto a participação como a autonomia existem em função das regras constitucionais supremas, que permitem ver na Federação, como viu Tocqueville no século XIX, duas sociedades distintas, "encaixadas uma na outra", a saber, o Estado federal e os Estados federados harmonicamente superpostos e conexos. (BONAVIDES, 1994, p. 181)

Para Norberto Bobbio, esta autonomia, que se faz presente nos Estados-membros, é encontrada de forma mais intensa no âmbito dos Municípios (1998, p. 335):

> Se a autonomia local é, de fato, também Descentralização administrativa, o que a caracteriza e a coloca num plano diferente é o fato de que a autonomia local, mesmo quando não se manifesta como autonomia política, não aparece como uma derivação da organização administrativa do Estado. Ela transcende o quadro conceptual de mera Descentralização administrativa e se liga, como já foi sublinhado, à temática da liberdade, e, portanto, diretamente aos diversos conceitos de democratização e pluralismo.

A autonomia municipal é real quando o Município detém poderes de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração. Porém, embora seja, no âmbito brasileiro, considerado por muitos como plenamente autônomo e participativo, e, portanto, uma entidade federativa, existem algumas casuísticas que revelam o contrário. A primeira delas é o fato de os Municípios não constituírem Poder Judiciário – existe Poder Judiciário no Município, mas não existe Poder Judiciário do Município –, o que já se impede de os vislumbrar em pé de igualdade com as outras entidades da Federação. Outro obstáculo que também corrobora para asseverar esse desiquilíbrio autonômico é a falta de um Tribunal de Contas em cada municipalidade, salvo em São Paulo e no Rio de Janeiro – únicos Municípios brasileiros que possuem Tribunal de Contas. De acordo com Hely Lopes Meirelles (2003, p. 93):

> A atual Constituição da República, além de inscrever a autonomia como prerrogativa intangível do Município, capaz de autorizar até a intervenção federal, para mantê-la ou restaurá-la, quando postergada pelo Estado-membro (art. 34-VII, "c"), enumera, dentre outros, os seguintes princípios asseguradores dessa mesma

> autonomia: a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, vice-prefeito e dos vereadores; c) poder normativo próprio, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; d) poder de autoadministração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas.

Além das casuísticas apontadas anteriormente, os Municípios, na prática, portam carência financeira quanto à repartição de encargos e, sobretudo, à repartição de rendas, já que são dependentes dos recursos externos ou necessitados dos socorros da entidade central para conseguirem concretizar suas competências. A problemática da autonomia municipal compreende a escassez do princípio federalista da cooperação e a acentuada hierarquia da entidade central em relação à distribuição constitucional de competências e renda, de modo que "o atual estágio do federalismo no mundo moderno – denominado *cooperativo* –, caracteriza-se pela ruptura do equilíbrio entre autonomia e participação, com nítida preponderância desta" (BARROSO, 1982, p. 143).

O mecanismo acima descrito de repartição de receitas por sua competência é apenas uma das modalidades de se fazer a gestão dos recursos da arrecadação tributária, que pode ser feita por determinação de um poder vertical (constitucional) ou pela delegação e atribuição de competências tributárias, denominado de uma "distribuição de recursos arrecadados pelo critério da fonte" (SCAFF, 2016, p. 109). Outra modalidade de gerência dos recursos é a distribuição pelo critério do produto, que está presente quando se há (i) a repartição do produto arrecadado diretamente para outro ente da federação por direta correlação do evento econômico; ou (ii) quando existe uma espécie de fórmula de divisão dos recursos arrecadados já sem a necessidade de correlação com o evento econômico que ensejou o fato gerador (SCAFF, 2016, p. 109).

Ainda que se argumente que faltam elementos e características necessárias para se enquadrar os Municípios como entidades federativas plenamente autônomas, figurando numa relação de subordinação perante os outros entes, a mera criação de um Comitê Gestor pela Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023 (Reforma Tributária), que centraliza competências como arrecadar e distribuir os recursos, torna essa autonomia uma realidade cada vez mais distante. Para entender todo o contexto desta mudança que está prestes a ser efetivada no Sistema Tributário Nacional, passar-se-á a dar o seu panorama geral, primeiramente trazido pela Proposta de Emenda Constitucional n.º 45/2019 e, no final de 2023, revertido na EC 132.

2. A REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL 132/2023 E A CRIAÇÃO DE UM COMITÊ GESTOR

Aprovada no Congresso Nacional em 7 de julho de 2023, a Emenda à Constituição 132/2023, tem como principal promessa a simplificação do Sistema Tributário Nacional através da unificação dos impostos federais, estaduais e municipais. Resumidamente, a iniciativa visa implementar o chamado Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), ou *Value Added Tax (VAT)*, no Brasil por meio da criação do tributo chaamdo de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Comum entre os países da União Europeia, o IVA é um imposto de caráter geral e indireto que incide de forma não-cumulativa sobre o consumo, tributando toda a cadeia econômica de produção e distribuição de bens e serviços. Desta forma, acredita-se que se oferecerá mais transparência aos contribuintes brasileiros, principalmente sobre o quanto de imposto é pago em cada aquisição.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), até 1º de outubro de 2022, 174 países e territórios ao redor do mundo já haviam implementado um IVA (2020). O sistema, adotado por grande parte da União Europeia, assim como Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Cingapura, tem como principal objetivo o aumento da arrecadação e a redução dos custos administrativos. Especificamente no caso brasileiro, a EC 132/2023 propõe a extinção de cinco impostos para unificá-los em apenas dois, dando ensejo a um IVA dual que compreende a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Enquanto a CBS contemplará o âmbito federal, unificando o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); o IBS abrangerá a esfera estadual e municipal, reunindo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

A EC dispõe, basicamente, que ambos os impostos – CBS e IBS – serão cobrados no local em que ocorrer o consumo (princípio do destino) e serão não-cumulativos, de modo que a proposta promete acabar com a cumulatividade a partir da criação de dois IVAs de base ampla, tributando todos os bens e serviços, e da previsão de direito a crédito amplo (financeiro) no IBS e na CBS. Ademais, também promete garantir celeridade na restituição de saldos credores com o recolhimento centralizado do IBS no Comitê Gestor, e a previsão de restituição dos saldos credores do IBS antes da distribuição da receita aos estados e

municípios – elemento central do modelo proposto –, e com a determinação de que seja previsto um prazo máximo de restituição dos saldos credores de IBS e CBS, em lei complementar.

Outras promessas feitas pela Reforma Tributária, formalizada mediante a EC 132/2023, e que, se realmente concretizadas na realidade, representarão avanços em relação ao atual modelo de tributação são: (i) redução da cumulatividade e desoneração completa das exportações; (ii) garantia de restituição de saldos credores de IBS e CBS; (iii) redução do custo tributário sobre os investimentos; (iv) alíquotas uniformes de IBS e CBS para todos os bens e serviços; (v) vinculação dos créditos ao tributo devido (e não pago); (vi) aumento da transparência do sistema tributário; (vii) maior simplificação e segurança jurídica, com redução de custos operacionais das empresas e do contencioso tributário; (viii) preservação dos atuais incentivos fiscais; (ix) inibe a "guerra fiscal"; (x) presença de mecanismo para apoiar o desenvolvimento regional; (xi) reconhecimento e garantia de uso dos saldos credores remanescentes de ICMS; (xii) manutenção do tratamento diferenciado às empresas do Simples; (xiii) transição com período adequado; (xiv) garantia de créditos nas contratações de serviços bancários; (xv) maior eficiência, produtividade e crescimento econômico; e (xvi) manutenção do tratamento favorecido à Zona Franca de Manaus.

Entre tantas significativas modificações ao Sistema Tributário prometidas pela EC 132/2023, e atualmente em discussão no âmbito do Poder Legislativo, chama-se atenção para a criação de uma nova entidade: o Comitê Gestor, a princípio chamado de "Conselho Federativo" ou "Agência Centralizadora". A partir disso, a ideia de que a administração fiscal deve ser dividida entre os entes federados é deixada de lado para ser substituída pela chegada de um órgão autônomo, centralizado, concentrado e majoritário, que basicamente realizará a gestão do novel Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Composto por 54 delegados, de forma paritária, o Comitê será regulamentado por lei complementar e terá sua composição formada por representantes de todos os entes subnacionais, exceto a União, sendo assegurada a alternância na presidência, da seguinte maneira (BRASIL, 2023):

> Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor 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:
> [...].
> § 2º Na forma da lei complementar:

> I - os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão representados, de forma paritária, na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços;
> II - será assegurada a alternância na presidência do Comitê Gestor entre o conjunto dos Estados e o Distrito Federal e o conjunto dos Municípios e o Distrito Federal;
> [...].
> § 3º A participação dos entes federativos na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços observará a seguinte composição:
> I - 27 (vinte e sete) membros, representando cada Estado e o Distrito Federal;
> II - 27 (vinte e sete) membros, representando o conjunto dos Municípios e do Distrito Federal, que serão eleitos nos seguintes termos:
> a) 14 (quatorze) representantes, com base nos votos de cada Município, com valor igual para todos; e
> b) 13 (treze) representantes, com base nos votos de cada Município ponderados pelas respectivas populações.

Ainda de acordo com o artigo 156-B, em seu § 4º, incisos I e II, as deliberações do Comitê apenas serão aprovadas se alcançarem, de forma cumulativa, os votos: (I) em relação ao conjunto dos Estados e do Distrito Federal (DF), (a) da maioria absoluta de seus representantes e (b) de representantes dos Estados e do DF que correspondam a mais de 50% (cinquenta por cento) da população do País; e (II) em relação ao conjunto dos Municípios e do DF, da maioria absoluta de seus representantes. Dentre as competências administrativas, o CG terá o poder de arrecadar, distribuir os recursos, dirimir as controvérsias suscitadas no contencioso administrativo tributário e uniformizar a interpretação e aplicação da legislação do IBS (BRASIL, 2023):

> Art. 156-B. [...]:
> I - editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto;
> II - arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios;
> III - decidir o contencioso administrativo.

Ou seja, analisando o texto do artigo supramencionado sob um viés estrutural jurídico, o CG terá basicamente três funções, voltadas à (i) regulamentação, (ii) arrecadação e distribuição e (iii) deliberação no âmbito do contencioso administrativo, tendo, assim, independência administrativa, técnica, orçamentária e financeira – como disposto no § 1º do já mencionado artigo 156-B –, assemelhando-se às autarquias e, mais especificamente, às agências reguladoras. Embora a União não faça parte da composição do CG, os §§ 6º ao 8º do artigo 156-B descrevem que a administração tributária federal poderá compartilhar informações fiscais relacionadas tanto ao IBS quanto ao CBS, implementando soluções integradas para administrar e cobrar os tributos, inclusive integrando o contencioso

administrativo através de legislação complementar (BRASIL, 2023):

> Art. 156-B. [...]:
> [...].
> § 6º O Comitê Gestor 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, obrigações acessórias e procedimentos a eles relativos.
> § 7º O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços e a administração tributária da União poderão implementar soluções integradas para a administração e cobrança dos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V.
> § 8º Lei complementar poderá prever a integração do contencioso administrativo relativo aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V.

Além disso, o artigo 156-B, em seu § 2º e incisos, dispõe que o CG será financiado por percentual do produto da arrecadação do imposto destinado a cada ente federativo (inciso III); o controle externo será exercido pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios (inciso IV); a fiscalização, o lançamento, a cobrança, a representação administrativa e a representação judicial relativos ao imposto serão realizados, no âmbito de suas respectivas competências, pelas administrações tributárias e procuradorias dos Estados, do DF e dos Municípios, que poderão definir hipóteses de delegação ou de compartilhamento de competências, cabendo ao CG a coordenação dessas atividades administrativas com vistas à integração entre os entes federativos (inciso V); e as competências exclusivas das carreiras da administração tributária e das procuradorias dos Estados, do DF e dos Municípios serão exercidas, no CG e na representação deste, por servidores das referidas carreiras (inciso VI).

Quanto ao projeto de financiamento para a criação do respectivo Comitê, disposto no inciso III do § 2º do art. 156-B, o Ministério da Fazenda adverte que (REFORMA TRIBUTÁRIA, 2024):

> Especificamente para o período de 2026 a 2032, em que ocorrerá a implantação gradual do IBS, o projeto determina que o percentual do produto da arrecadação do IBS destinado ao financiamento do Comitê Gestor do IBS será de 60% no exercício financeiro de 2026; 50% nos exercícios financeiros de 2027 e 2028, e não poderá exceder a 2% no exercício de 2029, 1% no de 2030, 0,67% no de 2031 e 0,5% no exercício financeiro de 2032. O projeto estabelece que a União custeará, por meio de financiamento, as despesas necessárias à instalação do Comitê Gestor do IBS de 2025 a 2028, no montante de até R$ 3,8 bilhões, observados limites anuais e critérios para o aporte dos recursos em parcelas mensais.

Impende destacar que o projeto inicial da PEC não previa a criação do Comitê Gestor, já que planejava estabelecer um IVA único, que ficaria a cargo da União. Entretanto,

temendo pela perda total de autonomia dos entes subnacionais e a provável centralização do poder de gestão e decisão na esfera federal, os próprios parlamentares pressionaram para a criação de um IVA dual. Ocorre que, embora tenha-se idealizado um IVA dual, o fato de centralizar o poder de gestão e decisão no mencionado Comitê reduz drasticamente a competência dos municípios. Quando se analisa o surgimento do federalismo e o motivo pelo qual surgiu esta forma de Estado, fica cada vez mais compreensível a assertiva de que o Comitê será prejudicial à Federação Brasileira no que tange à autonomia das municipalidades.

3. A CRIAÇÃO DE UM COMITÊ GESTOR PARA ADMINISTRAR O IBS SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

Sendo detentor de uma extensão territorial continental e população maior do que 200 milhões de habitantes, o Brasil pode ser considerado como um país único, de forma que se encontram poucos paralelos às suas características ao redor do mundo. Muito embora existam alguns países igualmente grandes e até maiores, outros países que também possuem população elevada ou superior à brasileira, poucos combinam as duas condições: de acordo com os dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023), "o Brasil tem 5.568 municípios, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e do Distrito Federal".

Não se desconhece que, com o avanço tecnológico, tem se visto cada vez mais a implementação de recursos digitais que promovem a integração da administração pública, reduzindo custos e burocracia, acelerando serviços e facilitando o acesso à informação, de forma a ampliar a transparência e a possibilidade de controle social. Não obstante à implementação de tais tecnologias inovadoras, fato é que haverá realmente uma centralização dos recursos no âmbito federal. Tanto isso é verdade que, no início, o Comitê Gestor levava o nome de "Agência Centralizadora" e, depois, de “Conselho Federativo”.

É importante ressaltar que o federalismo, ou o pacto federativo, possui em seu âmago a repartição constitucional de competências, que, pela força normativa da Constituição, deve ser meio para preservar as autonomias dos entes federados sob rigidez constitucional máxima (cláusula pétrea presente no artigo 60, § 4º, inciso I), evitando que a história se repita, conforme aponta Luís Roberto Barroso (2018, p. 112):

> A Federação, mecanismo de repartição do poder político entre a União, os Estados e os Municípios, foi amplamente reorganizada, superando a fase do regime de 1967-69, de forte concentração de atribuições e receitas no Governo Federal. Embora a União tenha conservado ainda a parcela mais substantiva das competências legislativas, ampliaram-se as competências político-administrativas de Estados e Municípios, inclusive com a previsão de um domínio relativamente amplo de atuação comum dos entes estatais. A partilha das receitas tributárias, de outra parte, embora um pouco mais equânime do que no regime anterior, ainda favorece de modo significativo a União, principal beneficiária da elevadíssima carga tributária vigente no Brasil. De parte isso, ao longo dos anos, a União ampliou sua arrecadação mediante contribuições sociais, tributo em relação ao qual Estados e Municípios não têm participação, contribuindo ainda mais para a hegemonia federal. A verdade inegável é que os Estados brasileiros, em sua grande maioria, apesar da recuperação de sua autonomia política, não conseguiram encontrar o equilíbrio financeiro desejável.

O posicionamento da jurisprudência, em especial do Supremo Tribunal Federal, adota uma interpretação teleológica e histórica do conceito de Federação, a fim de prestigiar aquilo que pretendeu o constituinte originário. Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n.º 25/DF, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou a importância da repartição de receitas para a mantença do federalismo como forma de Estado, sobretudo os impostos, entendendo que se esta divisão dos recursos é esvaziada quando estes não forem disponibilizados a cada um dos entes de maneira suficiente a atender aos deveres e competências constitucionais de cada um (BRASIL, 2016):

> Não há dúvidas de que a partilha das receitas, especialmente de impostos, é uma questão fundamental do pacto federativo brasileiro, assim como de qualquer Estado fiscal que se estruture na forma de federação. De nada adianta o zelo na partilha de competências constitucionais, entre os diferentes entes federativos, se essa repartição não é acompanhada da divisão de recursos próprios e suficientes para fazer frente às diversas tarefas que lhes foram conferidas pelo Poder Constituinte. As competências constitucionais esvaziam-se sem as condições materiais para o seu exercício.

Esta questão, porém, não envolve apenas os valores que o ente recebe, mas também sua capacidade e autonomia para gerir a receita tributária, conceder isenções fiscais para fomentar o crescimento econômico em uma área específica, além de outros recursos que permitem o controle da tributação, fiscalização e arrecadação. Até porque, embora os entes federados necessitem se submeter às regras gerais comuns a todos, o que traz a chamada uniformidade federativa, se, de alguma forma, estas, como sustenta Humberto Ávila (2018), "anularem o poder de os entes regularem de modo específico e diferenciado questões locais e de seu interesse, bem como suprimirem o seu poder para decidir se instituem ou não determinados tributos, não haverá uniformidade".

O fato de o Comitê Gestor aglutinar grande parte dos poderes, senão os principais, como o poder de arrecadar, distribuir os recursos, dirimir as controvérsias suscitadas no contencioso administrativo tributário e uniformizar a interpretação e aplicação da legislação do IBS, demonstra que o caminho a se percorrer até um efetivo federalismo fiscal está cada vez mais distante, ante o fortalecimento do federalismo centrípeto que prorroga – por tempo indeterminado – a completa dependência que o ente municipal tem da União e, consequentemente, dos repasses desta para cumprir com suas obrigações. O federalismo fiscal, nas palavras de Fernando Facury Scaff (2019), é "a forma através da qual são financiados os entes subnacionais de uma federação", sob uma estrutura que ressalta à autonomia financeira, para que os entes – em especial os Estados e os Municípios – possam, a partir das competências que lhes foram delegadas, cumprir as políticas públicas necessárias para o seu desenvolvimento.

Não obstante a crítica tenha sido feita, por Ricardo Lodi Ribeiro, quando a EC 132/2023 ainda se tratava apenas de uma proposta – a PEC 45/2019 –, as competências delegadas ao Comitê Gestor permanecem as mesmas e, portanto, o comentário permanece atual (2019):

> [...], é no princípio federativo que reside o principal problema da proposta, com a gigantesca redução da competência tributária dos estados e municípios, ainda que se sinalize com a manutenção das receitas atuais por meio da distribuição do produto da arrecadação do imposto por um comitê gestor nacional integrado por representantes de União, estados e municípios, que terá ainda a função de editar o regulamento uniforme do imposto, gerir a arrecadação centralizada, estabelecer critérios para a atuação coordenada dos entes federativos na fiscalização do imposto e representar a União, os estados e municípios, judicial e extrajudicialmente nas matérias relativas ao imposto, cujo contencioso judiciário se dará na Justiça Federal.

Entre os fundamentos levantados pelos apoiadores da Reforma Tributária, aprovada pela EC 132/2023, está o fato de que basta, para seja garantida a verdadeira autonomia, que sejam disponibilizados recursos suficientes aos Estados e Municípios para realizarem suas atribuições constitucionais, salientando que a autonomia não se limita à competência tributária, por ser composta de outras formas de arrecadação (SCAFF, 2019). A despeito da extinção do principal tributo do Município – o Imposto sobre Serviços (ISS) –, os defensores da perpetuação da autonomia do ente, mesmo após a aprovação da emenda e a criação do CG, afirmam que a possibilidade de estabelecer as alíquotas singulares, ou subalíquotas, a compor a alíquota única do novo imposto (IBS) demonstra o respeito ao princípio federalista.

Ocorre, contudo, que a Reforma maquia uma suposta competência direta dos Municípios sobre o IBS, porque subtrai deles a possibilidade de definir regras a respeito do ISS, por exemplo, que é parte substancial de sua arrecadação – cujo montante arrecadado em 2018 foi de aproximadamente 64 bilhões de reais (MULTICIDADES, 2020) –, atribuindo-a diretamente à União por meio do Comitê Gestor. Ainda que se argumente em sentido contrário, os dados extraídos do Tesouro Nacional (2023) mostram que "a Receita Corrente municipal aumentou em R$ 171,4 bilhões, ou 19,6%, resultando em um crescimento real de 13,8% em 2022", de modo que "O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) teve aumento nominal de R$ 16,5 bilhões":

Tabela 1. Carga Tributária Bruta por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022 e 2023.
Dados em: R$ Milhões - Valores correntes e % do PIB.

Esfera de governo	R$ Milhões		% PIB		Variação		
	2022	2023	2022	2023	R$ Milhões	% Nominal	p.p. PIB
Governo Central	2.258.551	2.387.790	22,41%	21,99%	129.239	5,7%	-0,41
Governos Estaduais	855.057	881.380	8,48%	8,12%	26.323	3,1%	-0,36
Governos Municipais	219.925	252.147	2,18%	2,32%	32.222	14,7%	0,14
Governo Geral	**3.333.534**	**3.521.318**	**33,07%**	**32,44%**	**187.784**	**5,6%**	**-0,64**

Ou seja, apesar de haver outros impostos sob a competência municipal – o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) – o ISS é o responsável pela maior parte da arrecadação, sendo, o produto desta arrecadação, imprescindível para o desenvolvimento da Municipalidade e de sua população. Sem este imposto e com o advento do IBS, a autonomia dos Municípios para receber e gerenciar o produto da arrecadação ficará à mercê do CG, o tornando, por conseguinte, subserviente às decisões da entidade, o que modifica o federalismo brasileiro. Recentemente, o Ministro Gilmar Mendes elogiou o empenho do Congresso e do Governo na implementação do novo sistema tributário no país, afirmando que "a reforma tributária é "uma aprovação histórica, que instaura uma nova forma de federalismo" (MENGARDO, 2024).

Espera-se que o modelo de federalismo adotado e salvaguardado pela Constituição Federal de 1988 como cláusula pétrea, caracterizado pela peculiaridade de elevar os Municípios à condição de entes federados autônomos, não seja substituído pela concentração de poder em apenas uma entidade. Até porque, como já externado pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.247, "a repartição de receitas é crucial para a vida harmônica do Estado Federal" (BRASIL, 1995). É certo que o

texto constitucional não admite retrocessos, devendo ser afastada qualquer estrutura que privilegie uma unidade central em prejuízo da descentralização e, ainda, qualquer desequilíbrio na distribuição das receitas fiscais entre os membros da Federação (TORRES, 2014), já que descentralizar é colocar o governo mais perto do povo, o tornando mais participativo, mais eficiente e mais democrático.

Inegavelmente, o Comitê Gestor será uma entidade pública grande, central e peculiar – da qual o Brasil ainda não tem referências similares –, que cuidará da maior parcela da arrecadação dos entes. Sua estrutura deverá ser muito eficiente, a fim de efetivar os resultados que a Reforma pretende trazer na prática, já que, por ser responsável pelo repasse do produto arrecadado que caberá a cada ente, inclusive ao Município, a morosidade no cumprimento desta competência poderá impactar, e eventualmente até inviabilizar, a concretização de serviços públicos essenciais que serão financiados pelo IBS. Por isso, a esperança é que a EC 132/2023 seja, de fato, "uma fórmula que elimina os conflitos entre as entidades federativas sem lhes retirar a autonomia, ao menos na medida em que se entenda estar esta preservada com a garantia de receitas próprias" (MACHADO, 2012, p. 380).

Como afirmava Aristóteles (2009, p. 16), "a cidade faz parte das coisas da natureza, que o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade" e é também, completando Platão, um "ser da *pólis*, capaz da palavra, destinado a alcançar a *eudaimonia* (felicidade) na medida em que age dentro da cidade e a favor dela" (2000, p. 6).

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e a partir de uma interpretação sistemática e harmônica do texto constitucional, é possível concluir que afirmar o federalismo é afirmar a própria força normativa da Constituição, que consagrou o Estado Federal como uma de suas cláusulas pétreas (artigo 60, § 4º, inciso I) e elevou os Municípios à condição de entes federados autônomos, como se vê nos artigos 1º e 18, no Capítulo IV da CF/88.

A Emenda Constitucional 132/2023, responsável por efetivar na prática a Reforma do Sistema Tributário Nacional, prevê um cronograma para que as mudanças entrem em vigor, de modo que há certa incerteza ainda na dinâmica do Comitê Gestor – entidade pública *sui generis* para a qual foram delegadas as competências de regulamentação, arrecadação, distribuição e deliberação no âmbito do contencioso administrativo, tendo, assim,

independência administrativa, técnica, orçamentária e financeira –, já que será regulamentada através de lei complementar.

O que se busca como forma ideal é o denominado federalismo de equilíbrio, que deve assumir uma forma cooperativa, buscando priorizar a conciliação entre integração e autonomia, entre a unidade e a diversidade, de modo que o Município, justamente quem está na "ponta da linha", tenha protagonismo ativo no CG para atendimento das diversas demandas do povo brasileiro. De nada adianta uma hipotética simplificação tributária se essa medida representar forte mácula na Constituição Federal, sobretudo no federalismo, por possível retirada da autonomia dos entes municipais.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**, Livro I, Capítulo I, § 9º. 2. ed. Bauru: Edipro, 2009.

ÁVILA, Humberto. IVA, uma proposta inconstitucional. **Exame**, São Paulo, 18 out. 2018. Disponível em: https://exame.com/colunistas/opiniao/iva-uma-proposta-inconstitucional/. Acesso em: 05 jun. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional brasileiro:** o problema da federação. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Cascaes e Renzo Dini. 11 ed. Brasília: UnB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Planalto**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 04 jun. 2024.

BRASIL, Emenda Constitucional 132. **Planalto**, Brasília, DF, 20 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 07 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1247 PA. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 01 jun. 2011. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=625935. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 DF. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, DF, 30 nov. 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039. Acesso em: 12 jun. 2024.

CONVENÇÃO sobre Direitos e Deveres dos Estados. **Honoris Causa.** Montevidéu, Uruguai, 26 dez. 1933. Disponível em: http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/convencao_sobre_direitos_e_deveres_dos_estados-12.pdf. Acesso em 20 mai. 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

IBGE atualiza dados geográficos de estados e municípios brasileiros. **IBGE.** 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36532-ibge-atualiza-dados-geograficos-de-estados-e-municipios-brasileiros. Acesso em: 10 jun. 2024.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha.** Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1998.

MENGARDO, Bárbara. DIREITO TRIBUTÁRIO: Reforma tributária instaura ‘nova forma de federalismo’, diz Gilmar Mendes. **JOTA**. São Paulo, 19 abr. 2024. Disponível em: https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/reforma-tributaria-instaura-nova-forma-de-federalismo-diz-gilmar-mendes-19042024. Acesso em: 08 jun. 2024.

JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de Carvalho. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada **(Ipea)**, a nota técnica ‘O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil’. Junho de 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/218208_nt_dinte_54_web_novo.pdf. Acesso em: 07 jun. 2024.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado.** 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional.** 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MONTESQUIEU, Charles de Scontad. **O espírito das leis.** Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Editora Martin Clarete, 2010.

MULTICIDADES (2020). Finanças dos Municípios do Brasil. Vol 15. Aequus Consultoria. Vitória. Frente Nacional de prefeitos.

OCDE (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO). 2020. **Consumption Tax Trends 2020**, VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues. Paris: OECD Publishing.

PLATÃO. **A República**. 3. ed. Belém: Ed. Universidade Federal do Pará, 2000.

REFORMA TRIBUTÁRIA. Governo envia ao Congresso Nacional o segundo projeto de regulamentação do novo sistema de tributação do consumo. **Ministério da Fazenda**, 04 jun. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/governo-envia-ao-congresso-nacional-o-segundo-projeto-de-regulamentacao-do-novo-sistema-de-tributacao-do-consumo. Acesso em: 07 jun. 2024.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Reforma Tributária simplifica, mas tem efeitos regressivos e centralizadores. **ConJur**, São Paulo, 8 abr. 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-abr-08/ricardo-lodi-reforma-tributaria-simplifica-efeitos-regressivos/. Acesso em: 12 jun. 2024.

SCAFF, Fernando Facury. Reforma tributária, a cláusula pétrea do federalismo e o STF. **ConJur**, São Paulo, 16 abr. 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-abr-16/contas-vista-reforma-tributaria-clausula-petrea-federalismo-stf/. Acesso em: 12 jun. 2024.

TESOURO NACIONAL. Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral. **Ministério da Fazenda**, 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46589. Acesso em 15 jun. 2024.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado. **Revista Fórum Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**. Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/311934/mod_resource/content/1/D_HTO_Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Finance.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.