

Nota Técnica: Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços – CF-IBS

Introdução

Esta nota técnica tem como objetivo discutir e propor um modelo de gestão para o Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços (CF-IBS) – entidade pública de regime especial, prevista na PEC 110/2019, responsável pela gestão do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Vale destacar que este imposto se insere no modelo de IVA dual, onde a União mantém a competência da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) – resultante da fusão do PIS e COFINS – e os Estados, Distrito Federal e Municípios compartilham a competência do IBS.

O CF-IBS tem suas competências administrativas estabelecidas no artigo 156-B da PEC 110/2019, podendo, para tanto, editar normas infralegais; uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto; arrecadar, gerir e distribuir o produto da arrecadação entre os Estados, Distrito Federal e Municípios; e dirimir as questões suscitadas, no âmbito do contencioso administrativo tributário, entre o sujeito passivo e a administração tributária.

A instância máxima de deliberação do CF-IBS é a Assembleia Geral, na qual terão assento todos os Estados, Distrito Federal e Municípios, ou seja, todos os entes da federação que partilham a competência do IBS.

Representação dos entes federados na Assembleia Geral

Já está assentado que a representação será paritária, ou seja, o conjunto dos Estados e o conjunto dos Municípios terão o mesmo peso na Assembleia Geral. É necessário, no entanto, estabelecer qual o critério a ser definido em lei complementar para distribuir o peso ou quantidade de votos entre cada grupo de entes federados. Tendo presente que essa definição é uma decisão política, a ser tomada pelos entes federativos envolvidos, é possível pensar diversos critérios, tais como população, arrecadação, consumo, mix entre esses critérios entre outros. Considerando que o novo tributo, após o período de transição, será destinado ao ente federativo onde ocorreu o consumo de bens ou dos serviços, pode-se argumentar que esses

critérios elencados acima teriam resultados muito próximos. Nesse sentido e objetivando um critério facilmente aferível e mais estável, propõe-se a utilização da população, medida pelo censo do IBGE mais recente, como parâmetro para a ponderação dos votos de cada ente federativo.

Dessa forma, na Assembleia Geral, os Estados e o Distrito Federal teriam, segundo o censo de 2010, 190.732.694¹² de votos e os Municípios teriam a mesma quantidade de votos.

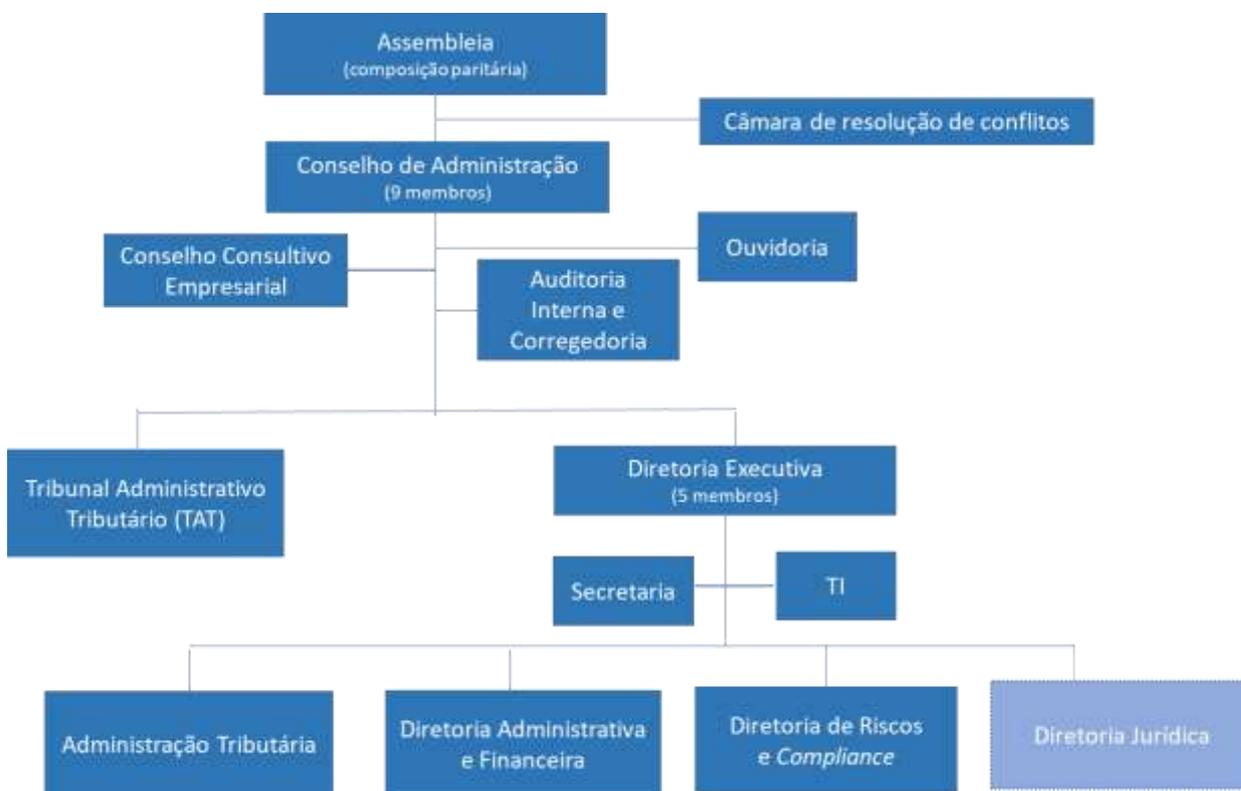
Estrutura Organizacional do CF-IBS

O Conselho Federativo do Imposto sobre Bens e Serviços – CF-IBS, como dito acima, é uma entidade pública de regime especial na medida em que é constituído pelo conjunto de dois níveis de entes federativos – Estados mais Distrito Federal e os Municípios e não se subordina a nenhum deles especificamente. Portanto, não pode ser tomado como parte da administração indireta - autarquias e fundações, nem se cingir aos ditames da lei dos Consórcios (Lei 11.107/2005), das Estatais (Lei 13.303/2016) ou das Agências (Lei 13.848/2019). Na realidade, para cumprir sua missão, o CF-IBS necessita estabelecer uma referência legal bem definida utilizando aspectos das leis acima mencionadas garantindo um elevado grau de profissionalismo, capacidade gerencial e forte estabilidade de seu corpo técnico. Além disso, é necessário estabelecer um equilíbrio entre os interesses dos entes federativos e os dos contribuintes.

Como resultado do trabalho do GT Operacional do IBS/CCiF, temos abaixo (Figura 1) uma proposta de estrutura organizacional que será detalhada no decorrer desta nota técnica. Nesse modelo organizacional ganham destaque a Assembleia Geral, que define os rumos estratégicos das atividades a serem executadas e o Conselho de Administração, que dirige de fato o CF-IBS e é eleito pela Assembleia Geral.

¹A população estimada atual do Brasil, segundo o site do IBGE é de 214.259.837 (dados de janeiro de 2022).

Figura 1: Estrutura organizacional do Conselho Federativo do IBS (CF-IBS)



Assembleia Geral – Modelo de tomada de decisão

Quórum

A Assembleia Geral se reunirá ao menos duas vezes por ano e deliberará por maioria simples de votos (admitido o uso de procuradores). Será exigido um quórum mínimo de 80% dos votos em primeira convocação. Na segunda convocação exige-se um quórum de 60% e na terceira a Assembleia se instala com qualquer quórum. O intervalo entre as convocações será de no mínimo 1 hora. Importante destacar a não existência de quórum qualificado objetivando evitar situações de impasse que poderiam impedir o regular funcionamento do CF-IBS prejudicando a administração tributária e a arrecadação.

Eleição do Conselho de Administração

O Conselho de Administração será composto por 9 (nove) membros eleitos pela Assembleia. A escolha de um número ímpar elimina a necessidade de voto qualificado ou de minerva. Além disso, é importante que o próprio Conselho eleja seu presidente.

Normalmente a eleição dos Conselhos de Administração das empresas pode ser por chapa ou por cargo. Aqui, dada a dificuldade de se compor uma chapa pelo conjunto dos entes que participam do CF-IBS, optou-se pela eleição por cargo. Quando a eleição é feita por cargo pode-se adotar a votação proporcional ou o voto múltiplo. Seguindo o modelo empresarial na votação proporcional, cada acionista recebe um voto por ação votante e pode concentrar todos os votos em um único candidato ou distribuí-los por diversos candidatos. Já no modelo do voto múltiplo são atribuídos a cada ação votante tantos votos quantos sejam os cargos do Conselho de Administração e o acionista também pode dispor livremente deles concentrando todos os votos em um único candidato ou distribuindo entre vários.

Observe-se que se todos os acionistas estão devidamente informados e distribuem seus votos de maneira racional então não haverá diferença entre o resultado da eleição pelo processo de voto múltiplo e o que resultaria do voto proporcional. Importante destacar que o voto múltiplo é uma garantia de proporcionalidade no preenchimento do Conselho de Administração diante do acionista controlador.

Como no caso do CF-IBS não há a figura do controlador, o modelo do voto proporcional é bastante adequado, já que é de mais fácil compreensão e não tem o inconveniente de derrubar todo o Conselho quando da saída, por qualquer motivo, de um conselheiro (se recepcionadas as regras previstas na Lei 6404/1976).

Os mandatos serão de 3 (três) anos, permitida uma recondução. Assim o período máximo que o conselheiro poderá fazer parte do Conselho de Administração será de 6 (seis) anos. Objetivando manter o equilíbrio entre a oxigenação do conselho e a necessidade de garantir uma relativa estabilidade da cultura organizacional, este modelo, prevê que serão renovados anualmente 3 (três) conselheiros. A dinâmica de funcionamento pressupõe que na primeira eleição sejam eleitos 9 (nove) conselheiros, os quais terão mandatos diferenciados de 1, 2 e 3 anos (ver Figura 2 abaixo).

Figura 2: Eleição para o Conselho Federativo do IBS (CF-IBS)

Eleição/Ano	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6
Primeira Eleição A						
Primeira Eleição B						
Primeira Eleição C						
Segunda Eleição						
Terceira Eleição						
Quarta Eleição						

Assim, na segunda eleição teremos 3 (três) conselheiros eleitos para um mandato de 3 (três) anos. Observe-se que os conselheiros eleitos na primeira eleição para o mandato de 1, 2 ou 3 anos poderão concorrer à reeleição pois seus mandatos estarão contidos no período máximo de 6 (seis) anos.

Regras gerais para Eleição do Conselho pela Assembleia

Fica garantido que todos os entes federativos têm direito de indicar tantos candidatos quantos forem o número de vagas em disputa, mas para evitar excessiva fragmentação somente poderão participar do processo eleitoral os candidatos que contarem com pelo menos 5% de indicações. Assim, numa eleição em que esteja em disputa 3 vagas e cada ente indique seus três candidatos qualquer que seja a composição que os entes façam teremos no máximo 60 candidatos ($100\% \div 5\% = 20$ e $20 \times 3 = 60$).

A eleição se dará em dois turnos e passarão para o segundo turno os candidatos mais votados em número igual ao dobro das vagas em disputa. Considerando o exemplo acima, teremos 6 (seis) candidatos participando do segundo turno.

Observe-se na tabela abaixo que um candidato apenas irá para o segundo turno se contar com $14,3\%^3$ dos votos, o que corresponde à participação mínima que garante a presença no segundo turno, pois se seis candidatos já possuírem essa quantidade de votos, mesmo

³ Esse valor foi calculado pela divisão de todos os votos pela quantidade de vagas no segundo turno (seis vagas) acrescido de um candidato potencial (totalizando sete vagas). Depois, acrescentamos uma porcentagem mínima de modo a inviabilizar que o sétimo candidato alcance a participação dos seis primeiros candidatos, mesmo se concentrar todos os demais votos. O cálculo efetuado foi: $1 \div 7 +$ participação mínima de $0,01\% = 14,3\%$.

que o sétimo candidato concentre todos os demais votos, esses serão insuficientes para alcançar 14,3% do total. Já para ser eleito a participação mínima que garante a eleição é de 25,01%⁴ dos votos.

Tabela 1: Participação mínima necessária dos votos para a eleição no CF-IBS

Ir para o segundo turno	14,30%
Ser eleito	25,01%

Dessa forma será necessário um grande esforço de articulação e busca de consenso entre os entes federativos para garantir a eleição de seus indicados já que nenhum Estado ou Município isoladamente consegue eleger um conselheiro como demonstram as tabelas abaixo (Tabelas 2 e 3), com dados da participação da população por regiões, Estados e agrupamento de Municípios.

Tabela 2: Participação nos votos do CF-IBS por Estados e regiões

⁴ $1 \div 4 +$ participação mínima de 0,01% = 25,01%

Estados	Participação
Total	50,00%
<i>Região Norte</i>	<i>4,43%</i>
Rondônia	0,43%
Acre	0,21%
Amazonas	1,00%
Roraima	0,15%
Pará	2,06%
Amapá	0,21%
Tocantins	0,38%
<i>Região Nordeste</i>	<i>13,52%</i>
Maranhão	1,68%
Piauí	0,77%
Ceará	2,17%
Rio Grande do Norte	0,83%
Paraíba	0,95%
Pernambuco	2,27%
Alagoas	0,79%
Sergipe	0,55%
Bahia	3,51%
<i>Região Sudeste</i>	<i>21,01%</i>
Minas Gerais	5,02%
Espírito Santo	0,96%
Rio de Janeiro	4,09%
São Paulo	10,93%
<i>Região Sul</i>	<i>7,13%</i>
Paraná	2,72%
Santa Catarina	1,72%
Rio Grande do Sul	2,69%
<i>Região Centro-Oeste</i>	<i>3,92%</i>
Mato Grosso do Sul	0,67%
Mato Grosso	0,84%
Goiás	1,69%
Distrito Federal	0,73%

Tabela 3: Participação nos votos do CF-IBS por grupo de Municípios

Grupo de cidades	População	Núm. Municípios	Participação dos Municípios
Mega - População maior que 2 milhões	32.656.572	7	7,65%
Grande - População entre 2 milhões e 500 mil	35.366.856	42	8,29%
Média - População entre 500 mil e 50 mil	79.498.021	631	18,63%
Pequena - População menor que 50 mil	65.796.190	4.890	15,42%
Total	213.317.639	5.570	50%

Câmara de Resolução de Conflitos

Nos últimos anos temos assistido uma grande preocupação em desjudicializar as pendências e conflitos tanto entre particulares como entre estes e a administração pública. Também há uma tendência em buscar resolução de conflitos entre os entes da administração pública fora da esfera judicial. A aprovação do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), que determinou a criação, nos tribunais, de centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição, e a promulgação da Lei 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, são exemplos dos caminhos possíveis para reduzir a burocracia e os custos de resolução de conflitos.

O CF-IBS sendo uma entidade inovadora no arcabouço jurídico administrativo que administrará interesses dos entes federativos – Estados e Municípios - precisará envidar os maiores esforços para evitar a judicialização de qualquer pendência entre os entes federativos e entre estes e as decisões emanadas do Conselho de Administração ou de qualquer órgão administrativo do CF-IBS.

Nesse sentido, a criação de uma Câmara de Resolução de Conflitos onde as divergências serão submetidas, de forma facultativa, poderá auxiliar muito o funcionamento do Conselho Federativo do IBS,

reduzindo fortemente a judicialização. Importante notar que as questões tributárias envolvendo o CF-IBS e os contribuintes não estão no escopo dessa Câmara de Resolução de Conflitos. Esses conflitos serão formalizados no Tribunal Administrativo Tributário, e, em caso de recurso, poderão ser solucionados pelo Judiciário – mediante sentença ou acordo de mediação, mas sempre no campo do Judiciário.

A Câmara de Resolução de Conflitos será constituída por 5 membros, com mandato de três anos, permitida uma recondução. Serão eleitos seguindo o mesmo modelo de eleição dos membros do Conselho de Administração, ou seja, com indicação de 5% dos votos, eleição em dois turnos, sendo que passarão para o segundo turno os candidatos mais votados em número igual ao dobro de vagas. A tabela abaixo indica que um candidato com 9,10%⁵ dos votos poderá ir para o segundo turno e será eleito se obtiver 16,68%⁶ dos votos.

Tabela 4: Participação mínima necessária dos votos para a eleição na Câmara de Resolução de Conflitos

Ir para o segundo turno	9,10%
Ser eleito	16,68%

Competência dos órgãos

Assembleia Geral:

- a) Eleger e destituir os membros do Conselho de Administração;
- b) Eleger e destituir os membros da Câmara de Resolução de Conflitos;
- c) Aprovar a proposta de Regulamento do Imposto e suas alterações e aprovar o Regulamento do Tribunal Administrativo Tributário (normas de direito processual);
- d) Aprovar o Regimento Interno CF-IBS e suas alterações;
- e) Aprovar o orçamento anual do CF-IBS;

- i. Orçamento composto de todas as Receitas e Despesas próprias do CF-IBS;

⁵ $1 \div 11 + \text{participação mínima de } 0,01\% = 9,10\%$.

⁶ $1 \div 6 + \text{participação mínima de } 0,01\% = 16,68\%$.

- ii. A previsão de arrecadação das receitas tributárias. (A movimentação dos recursos financeiros dos entes federativos e dos contribuintes, não constarão do orçamento do CF-IBS e serão objeto apenas da contabilidade financeira do CF-IBS); e
- f) Aprovar as contas do CF-IBS, que inclui toda a contabilidade orçamentária relativa as suas despesas e receitas próprias, bem como toda movimentação financeira relativa a recursos de terceiros pertencentes aos entes federativos bem como aos contribuintes.

Conselho de Administração:

- a) Nomear e destituir os Diretores do CF-IBS (mandatos limitados a seis anos e Regras de impedimento do código de processo civil);
- b) Encaminhar a Assembleia Geral a proposta de Regulamento do Imposto e suas alterações, e a proposta do Regulamento do Tribunal Administrativo Tributário (normas de direito processual);
- c) Encaminhar a Assembleia Geral a proposta de Regimento do CF-IBS e suas alterações;
- d) Constituir e disciplinar a Diretoria Executiva, o Conselho Consultivo Empresarial, a Auditoria Interna, a Corregedoria, Ouvidoria e a Secretaria;
- e) Encaminhar a Assembleia Geral a proposta de orçamento anual do CF-IBS e suas alterações;
- f) Aprovar a estimativa de receita anual do imposto, acompanhada da memória de cálculo, premissas utilizadas e modelo matemático de cálculo e suas alterações;
- g) Aprovar os planos de ações de orientação, arrecadação, fiscalização, lançamento, solução de litígios e cobrança do imposto;
- h) Aprovar os demonstrativos periódicos de resultados gerenciais do CF-IBS;
- i) Submeter à Assembleia as contas do CF-IBS, que inclui toda a contabilidade orçamentária relativa as suas despesas e receitas próprias, bem como toda movimentação financeira relativa a recursos de terceiros pertencentes aos entes federativos bem como aos contribuintes; e

- j) Definir as estratégias e diretrizes para melhoria dos resultados e solução de problemas.

Diretoria:

- a) Indicar e requisitar servidores para atuar no CF-IBS, observando os limites e diretrizes definidas pelo Conselho de Administração e orçamento;
- b) Elaborar proposta de Regulamento do imposto e suas alterações;
- c) Elaborar proposta de Regimento do CF-IBS e suas alterações;
- d) Elaborar proposta de orçamento do CF-IBS;
- e) Elaborar a estimativa de arrecadação do imposto, ações de orientação, arrecadação, fiscalização, lançamento, solução de litígios e cobrança do imposto;
- f) Definir os planos operacionais e estratégicos de atuação do CF-IBS nas ações de orientação, arrecadação, fiscalização, lançamento, solução de litígios e cobrança do imposto;
- g) Elaborar os demonstrativos periódicos de resultados gerenciais de cada setor de atuação do CF-IBS;
- h) Elaborar a contabilidade do CF-IBS; e
- i) Administrar o imposto em todos os seus aspectos.

Considerações finais

A lei complementar que instituir o CF-IBS irá delinear as linhas gerais da estrutura, modelo de decisão e competências dessa entidade pública de regime especial delegando ao próprio Conselho o detalhamento desse funcionamento.

Importante destacar, ainda, que o Conselho Federativo do IBS é o instrumento fundamental para garantir a não-cumulatividade desse tributo. A arrecadação centralizada do IBS, o registro e a guarda dos recursos pelo CF-IBS garante a distribuição das receitas públicas aos entes federativos, bem como a devolução ágil dos créditos acumulados dos exportadores e investidores.

**Anexo. Redação do artigo 156-A da PEC 110/2019 de acordo
com o substitutivo apresentado pelo Senador Roberto Rocha
em 16/03/2022**

Art. 156-A. O imposto sobre operações com bens e prestações de serviços, cuja competência será compartilhada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, será instituído por lei complementar.

[...]

Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de 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; e

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

§ 1º Lei complementar disporá sobre o Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços, entidade pública de regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, observado o seguinte:

I – todos os Estados, o Distrito Federal e todos os Municípios participarão da assembleia geral, que funcionará como instância máxima de deliberação e autoridade orçamentária, sendo os votos distribuídos de forma paritária entre o conjunto dos Estados e o conjunto dos Municípios;

II – o Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços será financiado por percentual do produto da arrecadação do imposto destinado a cada ente federativo;

III – o controle externo do Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços será exercido pela assembleia geral 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;

IV – na cobrança, fiscalização e representação judicial e extrajudicial relativas ao imposto de que trata o art. 156-A, as administrações tributárias e as procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atuarão de forma coordenada com o Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços; e

V – o Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços disporá sobre sua organização, funcionamento, atribuições e controle interno.

§ 2º Caberá à lei complementar definir:

I – a forma de representação dos Estados, Distrito Federal e Municípios na Assembleia Geral de que trata o inciso I do § 1º deste artigo;

II – a estrutura e a governança do Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços;

III – os critérios para a distribuição dos votos na assembleia geral entre os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios, observado o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 3º Os servidores em exercício no Conselho Federativo do Imposto sobre Operações com Bens e Prestações de Serviços e os servidores de carreira da administração tributária dos Estados, Distrito Federal e Municípios estarão sujeitos ao limite de remuneração aplicável aos servidores da União e à disciplina estabelecida em lei complementar no que se refere a responsabilidade funcional, correição e sanções administrativas.