

EMENDA MODIFICATIVA À PEC N° 45, DE 2019

Altera o 156-B da Constituição Federal para prever que lei complementar disponha sobre as competências das administrações tributárias e das procuradorias dos Estados e Municípios no âmbito do Conselho Federativo; e para estabelecer o critério populacional como a regra de deliberação entre os Municípios no âmbito do Conselho Federativo; e dá outras disposições.

Altere-se o artigo 156-B da Constituição Federal, constantes do art. 1º da PEC nº 45, de 2019, renumerando-se os dispositivos sequencialmente quando for o caso, para que passe a vigor com a seguinte redação:

Art. 156-B.

§ 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 Conselho Federativo;

II – (Suprimido).

IV – o controle externo do Conselho Federativo será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo da participação e cooperação dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e dos Conselhos de Contas dos Municípios;

V – os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exerçerão, de forma coordenada, a fiscalização, o lançamento, a cobrança e a representação administrativa ou judicial do imposto, podendo adotar delegação ou compartilhamento de competências entre suas administrações tributárias e entre suas procuradorias;

VII – serão estabelecidas as disposições relativas à estrutura e à governança do Conselho Federativo, suplementadas por regimento interno naquilo que não lhe for contrário, sendo assegurado o seguinte:

- a) a alternância na presidência entre o conjunto dos Estados e o Distrito Federal e o conjunto dos Municípios; e
- b) o equilíbrio na composição e direção entre representantes dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios.

VIII – a presidência do Conselho Federativo será auxiliada, na sua função técnica e operacional, por uma Secretaria Executiva, composta por profissionais especializados nas áreas tributária, econômica e jurídica, e que será responsável por:

- a) prestar apoio técnico e administrativo aos membros do Conselho Federativo do IBS;
- b) elaborar estudos, análises e pareceres sobre temas em discussão no âmbito do Conselho;
- c) promover a transparência e a divulgação das deliberações e informações relacionadas às atividades do Conselho;
- d) coordenar a comunicação entre os entes federados e a sociedade civil, garantindo um fluxo de informações eficaz;
- e) facilitar a organização das reuniões e a elaboração de pautas, agendas e documentos relevantes;
- f) coordenar o processo de escolha dos membros do Conselho Federativo; e
- g) zelar pela observância dos princípios democráticos e garantir a equidade na participação de todos os membros.

§ 2º-A A Secretaria Executiva de que trata o inciso VIII do § 2º deste artigo será chefiada por um gestor nomeado pelo Conselho Federativo do IBS e deverá atuar de maneira independente, imparcial e em estrita observância aos objetivos do Conselho.

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

.....

II – 27 (vinte e sete) membros, representando o conjunto dos Municípios, garantida a representação de membros de todas as regiões do país, que serão eleitos nos seguintes termos:

- a) nove representantes de Municípios com população inferior a 80 (oitenta) mil habitantes, com base nos votos de cada Município, com valor igual para todos;
 - b) nove representantes de Municípios, que não sejam capitais de Estado, com população superior a 80 (oitenta) mil habitantes, com base nos votos de cada Município, com valor igual para todos; e
 - c) nove representantes de capitais de Estados, com base nos votos de cada capital, com valor igual para todos.
-

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

I - da maioria absoluta dos representantes dos Estados e Distrito Federal e conjunto dos Municípios; e

II - de representantes que concentrem habitantes que correspondam a mais de 60% (sessenta por cento) da população do País, em relação ao conjunto dos Estados e Distrito Federal e ao conjunto dos Municípios, separadamente.

§ 6º Os mandatos dos membros eleitos do Conselho Federativo serão de dois anos, vedada a sua recondução, sendo eles eleitos em ano imediatamente posterior ao das eleições gerais dos chefes de Executivo dos Estados e dos Municípios. " (NR)

JUSTIFICATIVA

A presente emenda propõe uma adequação dos instrumentos de governança instituídos pelo Conselho Federativo à realidade municipal, especialmente no que se refere à composição e à deliberação daquele colegiado.

Por meio desta emenda, propomos:

- a) Aprimoramento das regras de governança do Conselho Federativo, reequilibrando peso dos votos dos membros com o fim respeitar a paridade prevista;
- b) Alteração da composição das vagas dos municípios, incluindo a garantia da representação regional e territorial do país, levando em consideração os aspectos demográficos e fiscais para a distribuição das vagas entre as cidades brasileiras;

- c) Instituição de Secretaria Executiva que ampare e garanta a qualidade dos trabalhos do Conselho Federativo.

É necessário relembrar o fato de que foi a Constituição de 1988 que alçou os municípios como entes federativos pela primeira vez. Simultaneamente, resolveram – os constituintes – distribuir a responsabilidade pelo consumo entre União (indústria), Estados (majoritariamente consumo de bens e alguns serviços) e os Municípios (exclusivamente serviços). De lá para cá, não só cresceram o número de municípios, sem que houvesse alternativas para financiamento e sustentabilidade destes municípios, como cresceu – em proporção muito maior – a economia do setor de serviços, fruto da desmaterialização das relações comerciais no país e no mundo.

Os municípios brasileiros apresentam uma heterogeneidade muito grande entre si, sendo frequentemente enquadrados, no entanto, nas mesmas regras federativas de gestão e implantação de programas sociais. Ao alçá-los à condição de ente federativo, a única autonomia oferecida foi a política – encorpada com inúmeras contradições –, pois a autonomia financeira e de gestão ainda são aguardadas por entusiastas desse modelo descentralizado de organização do Estado.

Há dois “Brasis” convivendo – ora em harmonia, ora não – em nosso território: um de grandes centros urbanos (que concentram enormes contingentes populacionais e o maior volume da produção industrial e de serviços) e pequenas localidades, às vezes quase totalmente carentes de infraestrutura urbana e de oportunidades de emprego qualificado. A partir de dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é possível perceber o quanto aumentaram, em número, os municípios desde 1968, até chegarem aos atuais 5.570, aumentando ainda mais essa heterogeneidade, como demonstra a tabela abaixo.

Ano	Número de municípios	Municípios criados
1968	3.954	-
1987	4.263	309
2000	5.506	1.243
2008	5.564	58
2023	5.570	6

Nesse sentido, a participação dos municípios na composição do Conselho Federativo do IBS precisa ser estabelecida a partir de critérios que garantam a relevância dos municípios, especialmente considerando as diferenças latentes do ponto

de vista técnico e econômico que estes entes subnacionais possuem entre si. Em se tratando do modelo de governança para o Conselho Federativo do IBS, estrutura inédita no arcabouço institucional brasileiro, há de se organizar e equilibrar a sua composição de modo a representar tais heterogeneidades.

A criação de um conselho federativo com representação paritária e equidade de forças na tomada de decisão é fundamental para a garantia do arranjo da tributação proposta na presente Proposta de Emenda Constitucional. No entanto, ela precisa de pequenos reparos tanto na estrutura de sua composição como nas regras de funcionamento do Conselho.

Sobre a composição, o ajuste a ser realizado é para dar maiores condições de representatividade aos municípios dentro do Conselho. Veja-se: os estados, enquanto unidades federativas, estarão 100% representados, enquanto os municípios, apesar da mesma quantidade de cadeiras, necessitarão de critérios de escolha entre seus representantes. Jamais a discussão e a correlação de forças estará equilibrada, sendo que ela piora sensivelmente aos municípios à medida que menos da metade dos representantes seriam escolhidos a partir de critérios populacionais.

Se do ponto de vista demográfico a diferença é expressiva, ela se torna gritante quando os aspectos analisados são os econômicos e tributários. Ou seja, conforme dados abaixo, extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE, atualizados de 2022, demonstra-se evidente a necessária recomposição do Conselho Federativo – do ponto de vista dos representantes municipais – para equilibrar os fatores população e relevância fiscal.

Faixa Populacional	Qtde de Municípios	Participação (qtde Municípios)	População	% pop	Soma de Receita de ISS 2022 (em milhões de Reais)	Participação (ISS)
Até 20 mil	3.860	69,3%	31.992.845	15,8%	4.518,2	4,4%
De 20 a 50 mil	1.054	18,9%	32.006.964	15,8%	6.111,2	5,9%
De 50 a 100 mil	337	6,1%	23.417.569	11,5%	6.557,1	6,4%
De 100 a 200 mil	167	3,0%	22.455.147	11,1%	9.067,1	8,8%
De 200 a 500 mil	111	2,0%	34.313.007	16,9%	17.565,9	17,1%
De 500 mil a 1 milhão	26	0,5%	18.367.737	9,0%	10.376,0	10,1%
Acima de 1 milhão	15	0,3%	40.509.243	19,9%	48.721,5	47,3%
Total Geral	5.570	100,0%	203.062.512	100,0%	102.917,0	100,0%

Ademais, não só do ponto de vista da representatividade, mas também sobre o aspecto da capacidade de contribuição para a estrutura de governança do IBS é necessário que se estabeleça parâmetros mínimos que garantam a participação dos municípios que – de fato – poderão representar os interesses dos municípios no geral e não apenas os interesses locais, dado que, com a proposta de redivisão das vagas, representantes de cidades com carreiras do fisco estruturadas e potencialmente mais preparadas para discutir as questões relevantes que o conselho estabelecerá.

Por fim, justifica-se as sugestões de correções e complementações que ora apresentamos como forma de garantir a representatividade e condições de governança ao Conselho Federativo do IBS e, por essas razões, pugnamos pelo apoio de todos os membros do Congresso Nacional para a aprovação desta proposta.

Ressaltamos que a presente não importa aumento de despesa ou renúncia de receita e, por esta razão, não demanda a apresentação de estimativa de impacto financeiro-orçamentário – como é o comando do art. 113 do ADCT – nem, de outro modo, acarreta a necessidade de acompanhamento de fonte de compensação financeiro-orçamentária – como estabelecem os artigos 14 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Daí as razões pelas quais peço o poio de meus nobres pares para que a presente Emenda seja integralmente acatada.

Sala das Sessões, 22 de setembro de 2023.

**Senador HAMILTON MOURÃO
REPUBLICANOS RS**