



**O COMITÊ GESTOR DO IBS COMO ARENA DE VETO: QUEM DECIDE
DEPRESSA MANDA EM QUEM DECIDE DEVAGAR**

**THE IBS MANAGEMENT COMMITTEE AS A VETO ARENA: WHOEVER
DECIDES FAST RULES OVER WHOEVER DECIDES SLOW***

Natalia Faria de Souza**

RESUMO: À luz da teoria dos atores com poder de veto, sustenta-se que a reforma tributária removeu, no plano constitucional, uma multiplicidade de atores de veto, mas os reinstalou, no plano institucional, pelo quórum cumulativo do Comitê Gestor do IBS. O efeito mais relevante não está dentro do colegiado, e sim em sua coordenação com a CBS: entre a União, que decide depressa, e um colegiado de consenso custoso, é o ágil que define a pauta.

Palavras-chave: Comitê Gestor do IBS. Federalismo Fiscal. Atores com Poder de Veto.

ABSTRACT: Drawing on veto player theory, it argues that the tax reform removed, at the constitutional level, a multiplicity of veto players, but reinstated them, at the institutional level, through the cumulative quorum of the IBS Management Committee. The most relevant effect lies not within the collegiate body, but in its coordination with the CBS: between the Union, which decides fast, and a collegiate body requiring costly consensus, the agile one sets the agenda.

Keywords: IBS Management Committee. Fiscal Federalism. Veto Players.

Sumário: 1 Introdução. 2 Porque a reforma ficou décadas travada: a chave dos atores com poder de veto. 3 A arena de veto reinstalada: o Comitê Gestor do IBS. 4 O que Índia e Canadá ensinam: a coordenação como questão. 5 O custo invisível: a vantagem da União na harmonização com a CBS. 6 O problema não é o Comitê, é a calibragem. 7 Conclusão. Referências.

* Publicado em 12 set. 2026.

** Doutoranda em Finanças, Tributação e Desenvolvimento pela UERJ. Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Unirio. Pós-graduada em Direito do Estado e da Regulação pela FGV/RJ. Especialista em desenvolvimento econômico pela Harvard Kennedy School. Procuradora do Estado do Rio de Janeiro e advogada.
E-mail: nataliafaso@gmail.com



1 INTRODUÇÃO

Há, na trajetória da reforma tributária do consumo no Brasil, um paradoxo que merece registro logo de início. Discutida desde a redemocratização e anunciada como urgente por governos de todos os matizes, ela atravessou décadas sem sair do lugar, até que, entre 2023 e 2026, três normas em sequência vieram a destravá-la. O contraste entre o longo imobilismo e a rapidez do desfecho não é, a nosso ver, um detalhe anedótico, mas o próprio enigma que organiza este artigo; e a chave para decifrá-lo — a teoria dos atores com poder de veto, desenvolvida por George Tsebelis — oferece, de quebra, um alerta sobre o desenho do órgão a que a reforma confiou a administração do novo imposto.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 132/2023 promoveu profundas alterações no Sistema Tributário Nacional e representa, em verdade, apenas o passo inicial de uma reforma de contornos bem mais amplos¹. O discurso que a acompanha é conhecido: simplificar a tributação, reduzir os conflitos federativos e a judicialização e, com isso, destravar produtividade e competitividade². São promessas ambiciosas e é justamente a distância entre elas e o arranjo institucional efetivamente desenhado que aqui se pretende examinar.

Dentre as modificações promovidas³, a EC nº 132/2023 criou dois tributos, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), inspirados em modelos internacionais de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual⁴, em substituição aos

¹Conforme se verifica nas fases apresentadas pelo Governo Federal, sendo a primeira fase concentrada na reforma da tributação sobre o consumo, a segunda com foco na folha e renda e na terceira se pretende a tributação do patrimônio. Vide a cartilha “Reforma Tributária – Para o Brasil crescer, ela precisa acontecer” elaborada pela Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda, atualizada em 14.11.2023. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes>. Acesso em 28.02.2025.

²Conforme fica claro no Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Tributária da Câmara dos Deputados, na audiência pública realizada em 08.03.2023, ao registrar a manifestação do autor da PEC 45/2019, Deputado Baleia Rossi, na qual destaca a simplificação, a transparência e a segurança jurídica como vetores da reforma que tem como propósito fazer a economia crescer e garantir renda aos cidadãos, conforme consta no “Relatório do grupo de trabalho destinado a analisar e debater a PEC nº 45/2019”. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/propostas>. Acesso em 02.02.2025.

³Alteração da competência do Superior Tribunal de Justiça, inclusão de novos princípios no Sistema Tributário Nacional, criação de novos tributos, como o Imposto Seletivo, entre outras.

⁴IVA dual significa a existência de dois “níveis” de tributação sobre bens e serviços, um de competência do governo federal e outro de competência dos governos subnacionais.



tributos sobre consumo até então existentes: o ICMS⁵, de competência estadual, o ISS⁶, de competência municipal, e o PIS/COFINS⁷, de competência federal. O IBS é de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios; a CBS, de competência da União. Por se tratar de tributos análogos, mesma base, mesmo fato gerador, mesmas hipóteses de incidência, ambos exigem coordenação permanente; e foi precisamente para operar o IBS sem macular as competências subnacionais, ao mesmo tempo em que se coordena com a União, que o constituinte concebeu uma entidade colegiada de status constitucional: o Comitê Gestor.

A escolha do Comitê Gestor como objeto não é arbitrária, pois nele se concentra a novidade institucional mais radical da reforma: pela primeira vez, os entes federativos exercerão de forma integrada, e exclusivamente por meio de uma entidade comum, competências administrativas tributárias que a Constituição de 1988 lhes atribuíra individualmente. Toda a promessa de simplificação e de redução de conflitos repousa, em última análise, sobre a capacidade desse órgão de decidir bem e a tempo. Compreender como ele decide é, portanto, compreender a viabilidade prática da própria reforma e é por isso que a sua regra de deliberação, tema em geral relegado à técnica regimental e, por isso mesmo, pouco examinado, merece o tratamento analítico que aqui se lhe dispensa.

A hipótese que percorre o artigo é a de que o Comitê Gestor resolve um problema federativo e cria outro⁸. Ao substituir o emaranhado do ICMS e do ISS por um tributo único, a reforma removeu, no plano constitucional, uma multiplicidade de atores com poder de veto; ao submeter, porém, a deliberação do Comitê a um quórum cumulativo, reinstalou esses mesmos pontos de veto no plano institucional, agora de modo estável e cotidiano. Sustenta-se, mais do que isso, que o efeito menos visível dessa escolha não se manifesta no interior do colegiado, e sim em sua interface permanente com a CBS, pois, numa coordenação contínua entre um ente

⁵Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, de competência dos Estados e do Distrito Federal, previsto no art. 155, inc. II, da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir).

⁶Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, previsto no art. 156, inc. III, da Constituição Federal.

⁷PIS (Programa de Integração Social) e COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), cujo fundamento constitucional está no art. 195, inc. I, alínea “b”, e no art. 239, ambos da Constituição Federal.

⁸A argumentação central deste artigo desenvolve, em registro acadêmico e com maior densidade teórica, ideias inicialmente apresentadas em coluna de opinião (cf. **SOUZA, Natália Faria de**. Quem decide depressa manda em quem decide devagar. *Conjur*, 31 maio 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-mai-31/quem-decide-depressa-manda-em-quem-decide-devagar-2/>. Acesso em 12 set. 2026).



que decide com agilidade, a União, atuando por meio da Receita Federal, e um colegiado cujo consenso é sempre custoso, é o ente ágil quem termina por definir a pauta. A rigidez concebida para proteger Estados e Municípios uns dos outros revela-se, ao fim, a mesma que os enfraquece diante da União.

Para apreender esse fenômeno, adota-se como chave de leitura a teoria dos atores com poder de veto, segundo a qual a possibilidade de alteração do status quo depende, a um só tempo, do número de atores cujo consentimento se faz necessário e da distância que separa os seus interesses. No plano metodológico, trata-se de pesquisa jurídico-dogmática, desenvolvida mediante análise normativa do texto constitucional e da legislação complementar de regulamentação — as Leis Complementares nº 214/2025 e nº 227/2026 —, com aporte de direito comparado e instrumental da ciência política. O percurso é o seguinte: a seção 2 explica, pela teoria do veto, por que a reforma ficou tanto tempo travada; a seção 3 mostra como o Comitê reinstala a arena de veto; a seção 4 confronta a escolha brasileira com os modelos indiano e canadense; a seção 5 desenvolve o argumento central da vantagem federal na harmonização com a CBS; e a seção 6 propõe a distinção entre as funções do Comitê como via de calibragem.

A literatura jurídica que se vem produzindo sobre o Comitê Gestor tende a concentrar-se na descrição de suas competências e na discussão de aspectos pontuais do processo administrativo, examinando-o sobretudo sob a ótica das garantias do contribuinte; menos explorada, contudo, é a leitura do órgão como uma estrutura de decisão coletiva, cuja regra de deliberação produz efeitos federativos que extrapolam o seu interior. É nessa lacuna que este artigo se inscreve: não se trata de inventariar o que o Comitê faz, mas de perguntar como ele decide e a quem, ao fim, a sua forma de decidir favorece.

2 POR QUE A REFORMA FICOU DÉCADAS TRAVADA: A CHAVE DOS ATORES COM PODER DE VETO

Um ator com poder de veto é aquele cujo consentimento se faz necessário para que o status quo mude; e quanto maior o número desses atores e mais distantes os seus interesses, mais difícil e mais lenta se torna a mudança. A tributação do consumo no Brasil era, por esse critério, uma hipótese de bloqueio típica de manual, pois o arranjo do ICMS e do ISS distribuía o poder de tributar entre a União, vinte e seis Estados, o Distrito Federal e milhares de



Municípios, cada qual com incentivo a vetar qualquer alteração que ameaçasse a sua arrecadação.

A formulação é de George Tsebelis, para quem a estabilidade de uma política, isto é, a dificuldade de afastá-la do ponto em que se encontra, cresce com dois fatores: o número de atores cujo consentimento é indispensável e a amplitude da distância ideológica, ou de interesses, que os separa. Onde há muitos atores de veto, distantes entre si, o conjunto de alterações capazes de substituir o status quo encolhe até, no limite, desaparecer. A teoria foi concebida para comparar sistemas políticos — presidencialismos e parlamentarismos, federações e Estados unitários —, mas o seu mecanismo é geral e aplica-se a qualquer arena de decisão coletiva, inclusive a um colegiado administrativo encarregado de gerir um tributo. É esse, precisamente, o uso que aqui se propõe.

O transplante de uma categoria da ciência política para a análise jurídica exige cautela, e dela se faz aqui um uso deliberadamente instrumental. Não se pretende reduzir o direito tributário a um cálculo de preferências, nem ignorar que normas constitucionais e princípios federativos têm densidade própria, irredutível a um modelo de escolha racional. A teoria dos atores com poder de veto entra, antes, como uma lente heurística, um modo de tornar visível, no arranjo normativo, um efeito que a análise estritamente dogmática tende a não captar: como uma regra de quórum, perfeitamente legítima em sua finalidade, redistribui poder entre níveis de governo. A norma permanece o objeto; a teoria apenas lhe oferece o foco.

A divergência entre esses atores não era conjuntural, e sim estrutural: Estados produtores e consumidores tinham interesses opostos quanto à tributação na origem ou no destino; entes ricos e pobres divergiam quanto aos critérios de partilha; e a guerra fiscal⁹ consolidara expectativas que qualquer reforma ameaçaria frustrar. Some-se a isso a exigência de emenda constitucional (quórum qualificado, dois turnos em cada Casa) e o resultado é exatamente o que a teoria prevê: nenhuma proposta reunia o consentimento de todos os atores indispensáveis. As décadas de imobilismo não foram acaso nem mera falta de vontade política; foram a consequência previsível de um desenho que distribuíra o veto até tornar-se a mudança quase impossível.

⁹Sobre a guerra fiscal como disputa concorrencial não cooperativa entre entes da Federação, cf. FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélcio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 37, n. 148, p. 5-20, out./dez. 2000, p. 6.



Vale notar que a multiplicidade de atores não bastava, por si só, para explicar o bloqueio: o que o tornava quase intransponível era a combinação dela com a distância de interesses. Uma federação com muitos entes, mas preferências convergentes, poderia reformar-se sem grande dificuldade; uma com poucos entes, porém radicalmente divididos, também encontraria obstáculos. O caso brasileiro reunia as duas condições em grau elevado, com milhares de titulares de competência de interesses estruturalmente opostos, e a essa equação somava a exigência constitucional de majorias qualificadas em dois turnos. O resultado não é um acidente histórico a ser lamentado, mas a previsão exata do modelo: quando o desenho institucional distribui o veto a esse ponto, a inércia deixa de ser anomalia e passa a ser a regra.

A teoria oferece, porém, mais do que um diagnóstico do imobilismo: oferece também a ferramenta para entender o que sucede quando o status quo enfim se move. Onde a mudança é possível, ganha relevo a figura de quem controla a sequência da decisão, isto é, quem formula a proposta que os demais aceitarão ou rejeitarão. Esse ator, que Tsebelis denomina definidor de agenda, extrai da sua posição uma vantagem que não decorre de ter mais votos, mas de decidir primeiro. É importante guardar tal noção, pois ela será decisiva para compreender, na seção 5, por que a União prevalece na coordenação com os entes subnacionais sem que nenhuma norma lhe atribua tal primazia.

A reforma, quando enfim veio, foi destravada por uma técnica de desenho institucional. A EC nº 132/2023 não esgotou as definições: remeteu uma fatia substancial delas à legislação complementar, que veio depois com a LC nº 214/2025 e a LC nº 227/2026. Adiar as decisões mais divisivas reduziu o número de pontos sobre os quais era preciso obter, de imediato, acordo qualificado, diferiu-se o conflito para viabilizar o consenso no presente. Mas diferir um conflito não o elimina; apenas o realoca. 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, sobretudo, permanente.

Há, nessa técnica, um custo que merece registro. Diferir as decisões divisivas para a legislação complementar permitiu superar o quórum constitucional, mas transferiu o núcleo das escolhas distributivas para a arena infraconstitucional, em que os mesmos atores reaparecem, agora em deliberação permanente. Ganhou-se a aprovação da emenda ao preço de deslocar o conflito para o cotidiano da administração do imposto, onde ele não se resolve de uma vez, mas se renova a cada decisão. A engenharia que destravou a reforma é, por isso, a mesma que semeia



a sua dificuldade de operação: o que a emenda economizou em quórum, a gestão do tributo pagará em deliberação recorrente.

3 A ARENA DE VETO REINSTALADA: O COMITÊ GESTOR DO IBS

O Comitê Gestor do IBS não tem precedente na história da federação brasileira. Trata-se de entidade pública sob regime especial, prevista na Constituição e instituída pela LC nº 227/2026 (conversão do Projeto de Lei Complementar nº 108/2024), dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, por meio da qual Estados, Distrito Federal e Municípios passam a exercer, em conjunto, competências administrativas que antes tocavam a cada um isoladamente: editar regulamento único e uniformizar a interpretação da legislação, arrecadar o imposto e distribuir o produto, e decidir o contencioso administrativo¹⁰.

Já se vê, nessa concentração de funções, uma alteração na lógica constitucional do exercício das competências federativas. A justificativa oficial é a redução do custo operacional¹¹ decorrente da existência de milhares de microssistemas legislativos¹² e a diminuição dos litígios entre entes¹³. O efeito, porém, é uma limitação ao exercício pleno da autonomia: Estados e Municípios deixam de instituir, com liberdade, o tributo que substitui a sua principal fonte de arrecadação¹⁴ e passam a exercer competência administrativa de forma

¹⁰Conforme o art. 156-B, § 1º, incluído pela Emenda Constitucional nº 132/2023: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, [...] as seguintes competências administrativas relativas ao imposto [...]: 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. § 1º O Comitê Gestor [...], entidade pública sob regime especial, terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira.”

¹¹Problemas do atual sistema tributário custaram R\$ 144,4 bilhões à indústria de transformação em 2023, aponta a Fiesp. Disponível em <https://www.fiesp.com.br/>. Acesso em 01.03.2025.

¹²São potencialmente 5.570 legislações de ISS — tantas quantos os municípios, segundo o IBGE — e 27 de ICMS, considerados Estados e Distrito Federal. Não se trata apenas de leis instituidoras, mas de obrigações acessórias, regras de processo administrativo e de consulta — complexidade que eleva o custo de empreender, como aponta o relatório Doing Business do Banco Mundial.

¹³“Sistema tributário atual impede o Brasil de crescer, afirma Bernard Appy.” Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/sistema-tributario-atual-impede-o-brasil-de-crescer-afirma-bernard-appy>. Acesso em 25.02.2025.

¹⁴No caso do ICMS, principal fonte de recursos dos Estados, por arrecadação direta, e dos Municípios, por repasse de parcela constitucional.



colegiada, em detrimento do princípio da subsidiariedade¹⁵ e das peculiaridades locais¹⁶. Não cabe aqui aplaudir ou condenar a escolha política; cabe, isto sim, nomeá-la com precisão — uma alteração que desloca a política tributária rumo à centralização, em sentido contrário ao que pretendeu o constituinte originário, ainda que afinada com a tradição centralizadora que acompanha o federalismo brasileiro desde a sua fundação. Recusar a descrição asséptica que costuma camuflar, sob o rótulo de "aprimoramento técnico", decisões que redistribuem poder é, a nosso ver, a primeira exigência de uma análise honesta.

É certo que a autonomia federativa desenhada em 1988 já vinha temperada por entendimentos consolidados do Supremo Tribunal Federal, que aplica o princípio da simetria como contenção dos poderes subnacionais, e por uma Constituição Tributária prolixa, repleta de instrumentos de harmonização operados por lei complementar e pela jurisdição constitucional. Não se parte, portanto, de um quadro de autonomia plena que a reforma teria subitamente suprimido. O que havia, ainda assim, era uma margem real de conformação: a liberdade de instituir o tributo, de calibrar alíquotas e de definir políticas de atração de investimentos conforme as circunstâncias locais. É essa margem que o novo desenho comprime, ao transferir para uma instância nacional a competência de decidir sobre o imposto que substitui a principal fonte de arrecadação dos entes.

Convém detalhar o alcance dessas competências, pois é a sua amplitude que dá a medida do deslocamento de poder. Ao Comitê incumbe, além de editar o regulamento único, arrecadar o IBS, promover compensações e retenções e distribuir o produto entre os entes, segundo metodologia que ele próprio fixará; harmonizar normas, interpretações e obrigações acessórias com a Receita Federal e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, partilhando informações fiscais e o sistema de registro das fiscalizações; disciplinar a aplicação padronizada de regimes especiais de fiscalização; e proceder à avaliação periódica de políticas associadas a tais regimes. À primeira vista, é um inventário técnico; lido, porém, pela chave deste artigo, é o mapa de uma concentração, pois cada um desses poderes era, antes, exercido isoladamente por cada ente, e todos passam, agora, por uma única instância.

¹⁵“Com a subsidiariedade, o Poder se exerce de modo a privilegiar atos mais sintonizados com as necessidades locais e por isso mesmo mais democraticamente responsabilizáveis, permitindo a concretização da ‘maior participação possível’ do cidadão nas deliberações políticas” (COSTA, Reinaldo Belli de Souza. Federalismo, poder financeiro e coerência entre autonomia e participação. In: GONÇALVES, André Almeida et al. (org.); DERZI, Misabel de Abreu Machado et al. (org.). Repensando o Federalismo no Brasil. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito, 2020, p. 184).

¹⁶O IBS foi instituído por lei complementar de caráter nacional.



A esses poderes soma-se um regime jurídico que reforça a sua densidade institucional. O Comitê funcionará sob regime especial, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, e o seu custeio proverá de um percentual do produto da arrecadação do próprio IBS — solução que lhe assegura recursos sem depender de repasses discricionários, mas que também o desvincula, em alguma medida, do controle orçamentário ordinário de cada ente. O controle externo caberá aos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, e a entidade deverá manter relacionamento transparente com a sociedade. São salvaguardas relevantes; ainda assim, não alteram o ponto central: trata-se de uma instância dotada de autonomia reforçada e de competências amplas, cuja capacidade de agir depende, a cada passo, de vencer a trava deliberativa que a seção seguinte examina.

Essa centralização tem, contudo, uma natureza específica que a teoria do federalismo ajuda a precisar. O que se concentra no Comitê é a autoridade de decidir, regular, uniformizar, fixar metodologias, ao passo que a execução — fiscalizar, lançar, cobrar — permanece com as administrações tributárias subnacionais. A separação reproduz, no plano tributário, o traço que a literatura identifica como característico do federalismo brasileiro, em que a Constituição de 1988 descentralizou sobretudo a execução de políticas, conservando na esfera central a autoridade decisória sobre elas¹⁷. A autonomia que resta aos entes subnacionais é, em larga medida, executória: aplicar regras cuja definição lhes escapa.

3.1 O quórum cumulativo e a reinstalação dos pontos de veto

A instância máxima de deliberação é o Conselho Superior, composto de forma paritária por representantes dos Estados e do Distrito Federal, indicados pelos chefes do Executivo, e por representantes dos Municípios e do Distrito Federal, estes escolhidos por eleição que combina o voto por município e o peso populacional. A paridade responde a uma exigência federativa legítima: equilibrar os dois blocos. Mais relevante do que a composição, porém, é a forma como o Conselho delibera.

As decisões submetem-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

¹⁷A distinção é cara à literatura do federalismo brasileiro. Arretche demonstra que o que a Constituição de 1988 descentralizou foi sobretudo a execução de políticas (policy-making), e não a autoridade decisória sobre elas (policy decision-making), que permaneceu largamente concentrada na União. Cf. ARRETCHÉ, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012, esp. cap. 4.



correspondam a mais da metade da população do país; e, quanto aos Municípios e ao Distrito Federal, a maioria absoluta dos representantes¹⁸. Lido à luz da teoria dos atores com poder de veto, esse desenho institucionaliza, de modo permanente, uma autêntica arena de veto recíproco, porquanto cada bloco de entes constitui um ator coletivo cujo consentimento se faz necessário para deliberar, ao passo que a trava populacional acrescenta, no interior do bloco estadual, um segundo ponto de veto. A reforma que, no plano constitucional, removera os atores de veto ao substituir o emaranhado do ICMS e do ISS por um tributo único acabou por reinstalá-los, no plano institucional, dentro do próprio órgão a que se confiou a administração do imposto.

Cumpré dissecar a engenharia desse quórum, porque é nela que reside a reinstalação dos pontos de veto. São, a rigor, três travas sobrepostas. A primeira exige a anuência do bloco estadual; a segunda, a do bloco municipal, de modo que nenhuma deliberação avança sem o duplo consentimento, e cada bloco funciona como um ator coletivo de veto. A terceira, mais sutil, opera dentro do bloco estadual: não basta a maioria dos representantes; é preciso que eles correspondam a mais da metade da população do país, o que confere aos Estados mais populosos um poder de bloqueio que os demais não têm. Em termos da teoria, multiplicaram-se os atores de veto e introduziu-se, ainda, uma assimetria interna ao bloco estadual. O arranjo é engenhoso enquanto garantia, pois dificilmente um bloco ou uma região se imporá sobre os outros; mas é precisamente essa engenhosidade que, como se verá, cobra o seu preço fora do Comitê.

Não se trata de construção meramente teórica. A própria instalação do Comitê foi obstada por um impasse entre as entidades municipalistas quanto à escolha da bancada dos Municípios. A divergência opôs a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) a respeito do processo de eleição dos 27 representantes municipais e, esgotado o prazo legal sem a apresentação de chapas, os Estados optaram por instalar o órgão de forma parcial: em 1º de agosto de 2025, o Conselho Superior foi composto apenas por representantes dos Estados e do Distrito Federal, sem a presença municipal¹⁹. Um arranjo

¹⁸Cf. art. 10 da Lei Complementar nº 227/2026: a aprovação das deliberações do Conselho Superior do CGIBS dar-se-á, cumulativamente, pelos votos (I) em relação ao conjunto dos Estados e do Distrito Federal, da maioria absoluta de seus representantes e de representantes que correspondam a mais de 50% da população do País; e (II) em relação ao conjunto dos Municípios e do Distrito Federal, da maioria absoluta de seus representantes. O dispositivo reproduz, no plano legal, o § 4º do art. 156-B da Constituição.

¹⁹A instalação ocorreu em 1º de agosto de 2025, sem a bancada municipal, com a eleição realizada apenas pelos representantes estaduais, com fundamento no art. 483 da LC nº 214/2025. Cf. COMITÊ Gestor do IBS é instalado, apesar de impasse. Capital Aberto (Legislação & Mercados), 2025. Disponível em



desenhado com muitos pontos de veto produz, com naturalidade, o seu próprio travamento — e, no caso, produziu-o logo na largada, antes mesmo de o colegiado começar a deliberar. Essa propensão ao bloqueio não surpreende em uma federação cujas relações intergovernamentais a ciência política descreve como historicamente competitivas, e não cooperativas²⁰, e cuja cultura da litigância²¹ privilegia a solução adjudicada à composição negociada²². O bom funcionamento do exercício compartilhado de competência dependerá, portanto, de uma mudança de prática institucional que não se decreta por lei.

3.2 Fiscalização, cobrança e contencioso: o braço executório

A LC nº 227/2026 confia a fiscalização, o lançamento, a cobrança e a representação administrativa do IBS às administrações tributárias dos respectivos entes, cabendo ao Comitê coordená-las e vedar qualquer segregação entre esferas federativas por atividade econômica ou porte do contribuinte. Havendo mais de um ente interessado em fiscalizar o mesmo sujeito passivo, quanto aos mesmos fatos, ao Comitê tocará disciplinar a organização dos trabalhos e o rateio de custos e do produto, inclusive das multas. A cobrança judicial e a representação ficam a cargo das procuradorias dos entes, promovendo o Comitê a inscrição em dívida ativa nos casos de delegação.

Essa repartição confirma o diagnóstico da seção anterior. A titularidade e a cotitularidade da fiscalização, o rateio e a distribuição do produto resolvem, no plano da execução, a tensão que a centralização decisória cria: a competência para fiscalizar permanece distribuída, mas é exercida segundo critérios que o regulamento único, editado pelo Comitê, fixará. Reaparece, assim, a assimetria entre decidir e executar, o ente subnacional conserva o

<https://legislacaoemercados.capitalaberto.com.br/comite-gestor-do-ibs-e-instalado-apesar-de-impass/>. Acesso em 01.06.2026.

²⁰Sobre o caráter historicamente competitivo e não cooperativo das relações intergovernamentais brasileiras e os desafios de construir coordenação federativa, cf. ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

²¹Sobre a cultura da litigância, cf. AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Nilton César Antunes da; GARCEZ, Tânia Regina Silva. A cultura da litigância e a autocomposição no Brasil. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, mar. 2020. Disponível em <https://www.eumed.net/rev/cccss/2020/03/cultura-litigancia-autocomposicao.html>. Acesso em 01.03.2025.

²²Estados e Municípios têm por hábito judicializar suas controvérsias em vez de compô-las. Exemplo é a judicialização, pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro, do cálculo do Índice de Participação dos Municípios (IPM): em 2024, foram publicados 15 decretos fixando os índices em razão de ações dos próprios Municípios. Disponível em <https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/letra-i/indice-de-participacao-dos-municipios/>. Acesso em 03.03.2025.



braço operacional, mas a régua que disciplina como fiscalizar é definida nacionalmente. O processo administrativo tributário, por sua vez, será eletrônico e regido por princípios de simplicidade, ampla defesa e transparência, com instâncias de julgamento e um Recurso de Uniformização perante a Câmara Superior do IBS, desenho que reforça a vocação centralizadora da uniformização interpretativa, retomada adiante.

4 O QUE ÍNDIA E CANADÁ ENSINAM: A COORDENAÇÃO COMO QUESTÃO

O IVA dual brasileiro inspirou-se em dois países que, como o nosso, são federações: a Índia e o Canadá. O cotejo não interessa aqui como inventário de direito comparado, mas porque ilumina, por contraste, o ponto sensível do arranjo nacional. Em ambos os países se instituiu imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada sem que se criasse, contudo, órgão algum que retirasse competência de Estados ou Províncias e é justamente essa subtração que distingue o caso brasileiro.

Convém precisar o conceito. Um IVA dual caracteriza-se por dois tributos sobre a mesma base de consumo, atribuídos a níveis distintos de governo, que precisam operar de modo coordenado para que o contribuinte enfrente, na prática, um sistema único. A coordenação não é, nesse modelo, um aperfeiçoamento desejável: é uma exigência de funcionamento, pois bases divergentes, créditos assimétricos ou regimes específicos descompassados converteriam o IVA dual em dois impostos sobrepostos, com todos os custos de complexidade que a reforma prometeu eliminar. É justamente porque a coordenação é constitutiva do modelo que a pergunta sobre quem a conduz, e com que rapidez, adquire centralidade. Os casos indiano e canadense oferecem duas respostas distintas a essa pergunta, e ambas iluminam, por contraste, a resposta brasileira.

Na Índia, o tributo possui três naturezas: a State Goods and Services Tax (SGST), destinada aos Estados nas operações internas; a Central Goods and Services Tax (CGST), destinada ao governo central; e a Integrated Goods and Services Tax (IGST), sobre operações interestaduais, recolhida pelo centro e repassada ao Estado de destino. As decisões políticas cabem ao GST Council, composto por representantes da União e dos Estados, e a operacionalização, ao GST Network, empresa pública de capital dividido entre União e Estados, responsável pela infraestrutura tecnológica, mas as funções tipicamente fiscais permanecem com as administrações tributárias. No Canadá, a Harmonized Sales Tax (HST) tem base, alíquotas, administração e cobrança a cargo do governo federal, segundo regras definidas



conjuntamente com as províncias, com uma única lei federal e distribuição da arrecadação conforme dados estatísticos²³.

O traço canadense que interessa é a centralização administrativa combinada com definição conjunta de regras: há um único administrador, o governo federal, mas as províncias participam da conformação das normas e recebem a sua parcela conforme dados estatísticos. O modelo não elimina o conflito federativo; apenas o organiza em torno de um administrador único e ágil, evitando a paralisia que um colegiado de consenso poderia gerar. A lição comparada, portanto, não é a de que a centralização seja virtuosa em si, mas a de que a coordenação de um IVA dual exige um locus decisório capaz de responder com presteza — exigência que o desenho brasileiro, ao confiar a administração do IBS a um colegiado de quórum rígido, satisfaz apenas parcialmente.

O ponto que merece sublinhado, para os fins deste artigo, é institucional. Na Índia, a função política, definir alíquotas e diretrizes, foi entregue a um conselho intergovernamental, mas a operacionalização coube a uma empresa pública especializada, e as funções tipicamente fiscais permaneceram com as administrações de cada ente. Não se criou, pois, um órgão que concentrasse, simultaneamente, a regulação, a arrecadação, a uniformização interpretativa e o contencioso, retirando-os dos entes. A arquitetura indiana, ao separar a deliberação política da operação técnica, evita precisamente o acúmulo de funções heterogêneas que, no caso brasileiro, recai sobre um único colegiado submetido a quórum rígido.

Tampouco se ignore que o próprio GST Council indiano, enquanto instância de consenso, não esteve imune a tensões federativas: disputas sobre compensação de perdas de arrecadação e sobre a partilha de competências marcaram a sua trajetória. A diferença é que, na Índia, essas tensões se concentram na função política de definição do tributo, ao passo que a operação corrente permanece a cargo de estruturas técnicas distintas. No Brasil, ao contrário, a mesma instância submetida ao quórum cumulativo acumula a definição política, a operação e o julgamento, de modo que a tensão federativa, em vez de circunscrita a um foro, contamina o conjunto da administração do imposto. O cotejo comparado, longe de fornecer um modelo a copiar, ilumina o risco específico que o desenho brasileiro assumiu.

²³ROCHA, Melina. Modelos de administração do IBS/IVA em países federativos. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes>. Acesso em 01.02.2025.



A lição que a experiência canadense oferece é direta e fala ao coração da tese deste artigo: o IVA dual funciona melhor quando há um tributo de caráter central com a mesma base, administrado pelo mesmo órgão, ou ao menos quando há cooperação próxima entre as administrações²⁴. Em outras palavras, a coordenação entre os dois tributos não é uma etapa acessória, mas o ponto em que o arranjo se mostra mais frágil, e onde mais importa quem detém a capacidade de decidir. O modelo brasileiro escolheu o caminho mais exigente: em vez de um administrador único ou de uma cooperação centralizada, criou um colegiado interfederativo que terá de coordenar-se, em pé de igualdade formal, com uma estrutura federal unitária. É essa assimetria de capacidades que a seção seguinte examina.

No plano interno, poder-se-ia cogitar do Comitê Gestor do Simples Nacional como inspiração; a hipótese, todavia, dissipa-se com facilidade. O Simples é regime favorecido, voltado a microempresas, e o seu Comitê fixa diretrizes gerais sem atuar como instância fiscalizadora ou julgadora, além de contar com a presença da União em sua composição²⁵. A diferença de desenho é instrutiva, contudo, e a ela se retornará: o Simples separa o que se delibera no colegiado do que se executa fora dele, distinção que, como se verá, é precisamente a que falta ao Comitê Gestor do IBS.

Essa separação é instrutiva porque demonstra que um colegiado interfederativo pode funcionar sem concentrar todas as funções: o Comitê Gestor do Simples Nacional fixa as diretrizes gerais do regime e remete às administrações competentes a fiscalização e o contencioso, reservando ao consenso apenas o que efetivamente exige consenso. Não se está a propor que o IBS replique o Simples — os tributos e as escalas são incomparáveis —, mas a registrar que a arquitetura nacional já conhece a distinção entre o que precisa ser deliberado coletivamente e o que pode ser executado de forma descentralizada.

5 O CUSTO INVISÍVEL: A VANTAGEM DA UNIÃO NA HARMONIZAÇÃO COM A CBS

²⁴BIRD, Richard; GENDRON, Pierre-Pascal. Dual VATs and cross-border trade: two problems, one solution? *International Tax and Public Finance*, v. 5, n. 3, p. 429-442, jul. 1998, p. 21.

²⁵O Comitê Gestor do Simples Nacional reúne representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fixa diretrizes gerais do regime, remetendo o contencioso e a fiscalização às administrações competentes. A composição com presença da União e a natureza meramente diretiva distinguem-no do Comitê Gestor do IBS, mas a separação entre o que se delibera no colegiado e o que se executa fora dele oferece um modelo útil de calibragem.



Há um efeito do desenho do Comitê que costuma passar despercebido e que é, talvez, o mais relevante de todos. O IBS não opera sozinho: é a metade subnacional de um IVA dual, incide sobre a mesma base da CBS e precisa funcionar de modo simétrico a ela. Regulamento, creditamento, regimes específicos — tudo isso há de ser harmonizado entre os dois tributos. A identidade entre eles está inscrita no próprio texto constitucional²⁶ e na LC nº 214/2025²⁷, que institui instâncias de harmonização compostas paritariamente por representantes da União e do Comitê Gestor²⁸. O regulamento conjunto CBS/IBS, editado pela Receita Federal e pelo Comitê, é a prova de que essa coordenação é permanente, e não eventual.

Essas instâncias merecem registro, porque é nelas que a coordenação se institucionaliza. A LC nº 214/2025 prevê um Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias e um Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, ambos com composição paritária entre representantes da Receita Federal, ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e do Comitê Gestor, presididos alternadamente por uma e outra parte. A paridade formal é evidente; o ponto, contudo, é que paridade de assentos não significa paridade de capacidade decisória. Os representantes federais comparecem habilitados a representar a sua administração de imediato, ao passo que os representantes do Comitê dependem, para firmar posição, do que o Conselho Superior houver deliberado sob quórum cumulativo. A mesa é simétrica na composição; as capacidades que cada lado a ela leva, decididamente, não.

A profundidade dessa coordenação não deve ser subestimada. Por serem tributos análogos, IBS e CBS compartilham base de cálculo, fato gerador e hipóteses de incidência, distinguindo-se apenas quanto à competência e à destinação. Toda definição relevante sobre o que é tributado, sobre como se apura o crédito e sobre quais regimes específicos se aplicam precisa, por isso, ser idêntica nos dois tributos, sob pena de o IVA dual deixar de funcionar como sistema. Não se trata de coordenar dois regimes vizinhos, mas de manter sincronizadas duas faces do mesmo regime, exigência que torna a harmonização não um expediente ocasional, mas a própria condição de funcionamento do modelo. E é justamente quando a coordenação é

²⁶Art. 195, § 16, da Constituição Federal, incluído pela EC nº 132/2023, que estende à CBS o regime do art. 156-A aplicável ao IBS, evidenciando a identidade estrutural entre os dois tributos.

²⁷Art. 1º da LC nº 214/2025: ficam instituídos o IBS, de competência compartilhada entre Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 156-A da CF), e a CBS, de competência da União (art. 195, V, da CF).

²⁸Art. 318 e 319 da LC nº 214/2025, que preveem a atuação harmonizadora entre Comitê Gestor, RFB e PGFN e instituem o Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias e o Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias, ambos de composição paritária entre representantes da União e do Comitê Gestor.



permanente e indispensável que a assimetria de capacidade decisória entre as partes se converte em vantagem sistemática para a mais ágil.

Ocorre que os dois lados dessa mesa têm capacidades de decisão radicalmente assimétricas. A CBS é administrada exclusivamente pela Receita Federal — estrutura unitária e hierárquica, que delibera sem quórum qualificado e sem bloco federativo a convencer, e que, por isso, decide depressa. O IBS, ao contrário, depende de um colegiado que, a cada deliberação, precisa vencer a dupla trava do quórum cumulativo, e que decide devagar, quando decide. A isso soma-se um dado temporal: a União já dispõe de estrutura em pleno funcionamento para gerir e interpretar a CBS, ao passo que o Comitê ainda se organiza, e a fase de teste de ambos os tributos já corre desde 2026²⁹.

Esse descompasso temporal não é transitório, e merece atenção. A Receita Federal e o CARF operam estruturas maduras, com décadas de acúmulo decisório sobre tributos federais cuja lógica a CBS herda; o Comitê, ao contrário, ainda constrói o seu regimento, elege os seus órgãos e forma a sua jurisprudência administrativa. Durante todo o período de transição, e a fase de teste já corre, a esfera federal decidirá questões comuns aos dois tributos antes que o Comitê tenha sequer se estruturado para enfrentá-las; e, quando o fizer, encontrará posições federais já sedimentadas, de sorte que a inércia decisória jogará a favor de quem chegou primeiro. A vantagem da União não decorre, aqui, de qualquer prerrogativa normativa: decorre apenas da diferença de relógio entre uma estrutura pronta e um colegiado em formação.

A consequência é uma assimetria que nenhuma das 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 de harmonização com posição já formada e capacidade de mantê-la; os entes subnacionais chegam ainda negociando entre si, sob o risco permanente de não fechar acordo a tempo. A teoria dos atores com poder de veto nomeia com exatidão esse mecanismo: o ator que formula a proposta a ser aceita ou recusada pelos demais, o agenda setter, seleciona, entre os desfechos viáveis, aquele que lhe é mais conveniente³⁰. A lentidão decisória do Comitê, longe de ser mera ineficiência operacional, converte-se em transferência de poder de pauta para quem

²⁹ Art. 125 do ADCT, com redação dada pela EC nº 132/2023: em 2026, o IBS é cobrado à alíquota estadual de 0,1% e a CBS à alíquota de 0,9%, em fase de teste do novo sistema.

³⁰ Na terminologia de Tsebelis, o ator que, numa sequência decisória, formula a proposta a ser aceita ou rejeitada pelos demais — o agenda setter — seleciona, entre os resultados capazes de substituir o status quo, aquele que lhe é mais favorável, de sorte que conhecer suas preferências permite antever o desfecho. Cf. TSEBELIS, George. Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, esp. cap. 1.



decide depressa e, uma vez externado o entendimento pela Receita ou pelo CARF, é inegável o custo de superá-lo.

Esse custo de superação não é apenas retórico. Uma vez que a Receita ou o CARF firmem entendimento sobre matéria comum aos dois tributos, qualquer divergência do Comitê quanto ao IBS gera, de imediato, dois regimes interpretativos distintos para tributos que deveriam ser idênticos — resultado que frustra a própria razão de ser do IVA dual e tende a ser corrigido, na prática, pelo alinhamento do mais lento ao mais rápido. A assimetria, assim, retroalimenta-se: quanto maior o acervo de posições federais consolidadas, maior o custo de divergir e, portanto, mais forte a gravitação do Comitê em direção ao entendimento já firmado. A vantagem do definidor de agenda, longe de se esgotar em cada decisão, acumula-se ao longo do tempo.

Convém explicitar porque a agilidade se traduz em poder, e não em mera conveniência administrativa. Na teoria dos atores com poder de veto, quem controla a agenda não é um participante a mais: é quem apresenta aos demais uma proposta para aceitar ou rejeitar e, por isso, escolhe, dentro do conjunto de desfechos que os outros aceitariam, aquele que prefere. Numa harmonização contínua entre dois tributos, a parte que chega à mesa com a sua posição já definida desempenha, de fato, esse papel — fixa o termo de referência sobre o qual a outra terá de se manifestar. A Receita Federal, decidindo sozinha e depressa, comparece à harmonização como definidora de agenda; o Comitê, ainda costurando o seu consenso interno, comparece como instância de ratificação ou de veto custoso. A simetria formal das instâncias de harmonização, paritárias em sua composição, convive, assim, com uma assimetria material de capacidade decisória que a composição não corrige.

Configura-se, assim, um paradoxo. O quórum cumulativo, concebido para impedir que um bloco federativo se imponha sobre o outro dentro do Comitê, produz, fora dele, exatamente aquilo que pretendia evitar: a prevalência da União. A rigidez que protege Estados e Municípios uns dos outros é a mesma que os enfraquece diante da esfera federal.

O paradoxo merece ser formulado com precisão, pois nele reside a contribuição que este artigo pretende oferecer. A mesma regra de deliberação produz efeitos opostos conforme o eixo que se tome por referência. No eixo horizontal, entre os blocos subnacionais, o quórum cumulativo é protetivo, na medida em que impede que os Estados se imponham sobre os Municípios, ou que as regiões mais populosas subjuguem as menos populosas. No eixo vertical, porém, entre o conjunto subnacional e a União, essa mesma regra mostra-se debilitante, pois,



ao tornar lento o colegiado, transfere à esfera federal — ágil — a iniciativa da coordenação. Uma única escolha institucional, por conseguinte, simultaneamente fortalece e enfraquece os entes subnacionais, conforme se dirija o olhar para o conflito entre eles ou para a sua relação com o centro.

6 O 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 não é, portanto, de princípio, mas sim de calibragem.

O Comitê acumula duas funções de natureza distinta. A primeira é de garantia: proteger cada bloco federativo contra a imposição do outro; e, para ela, a rigidez do quórum cumulativo se justifica, pois toca o núcleo do pacto federativo. A segunda é técnica e conjuntural: editar e revisar o regulamento do IBS, uniformizar interpretações, decidir o contencioso e responder, em ritmo contínuo, à Receita Federal na harmonização com a CBS. Para essa segunda função, o que se exige não é proteção recíproca, mas capacidade de resposta — decisões frequentes, tempestivas, revisáveis. A LC nº 227/2026 estendeu, sem distinção, a mesma estrutura de veto recíproco às duas funções; e o arranjo que protege a posição de cada bloco também emperra a produção ágil das incontáveis decisões técnicas que a administração do imposto exigirá e, ao emperrá-la, transfere poder real para quem não enfrenta esse emperramento.

Um desenho calibrado distinguiria as duas esferas: quórum qualificado para o que redistribui poder entre os blocos; regimes mais ágeis para a massa de decisões que apenas precisa ser tomada a tempo. A correção, registre-se, não depende de nova emenda constitucional. O quórum está na Constituição, mas a diferenciação entre matérias de garantia e matérias conjunturais pode ser construída, em alguma medida, no regimento interno do próprio Comitê.

Cabe explicitar porque o regimento interno é o locus adequado dessa diferenciação. O quórum cumulativo, fixado na Constituição e reproduzido na lei complementar, não pode ser afastado por norma infralegal; o que o regimento pode fazer é organizar o processo decisório de modo a reservar a deliberação plenária, sob quórum qualificado, às matérias que efetivamente tocam o pacto federativo, delegando a órgãos técnicos ou a procedimentos simplificados a preparação e a decisão das questões corriqueiras, sujeitas à ratificação ou à



revisão quando necessário. Não se trata de burlar o quórum, mas de não o impor onde ele é desnecessário. A margem para esse desenho existe, e a sua exploração inteligente pode ser a diferença entre um Comitê que opera e um que se paralisa.

Poder-se-ia objetar que a distinção entre matérias de garantia e matérias conjunturais é, ela mesma, fonte de litígio: quem decidirá se uma deliberação toca o núcleo federativo ou é mera técnica? A objeção é pertinente, mas não infirma a proposta. Toda calibragem institucional convive com zonas cinzentas, e cabe justamente ao regimento, e, subsidiariamente, ao controle judicial, estabelecer critérios e dirimir dúvidas de enquadramento. O que não parece defensável é a recusa em distinguir, submetendo a um mesmo quórum de garantia tanto a partilha de receitas quanto a fixação de um detalhe procedimental. Entre o risco de uma classificação imperfeita e a certeza de uma paralisia indistinta, a primeira opção é largamente preferível.

7 CONCLUSÃO

O percurso deste artigo partiu de um paradoxo e desembocou em um alerta. O paradoxo é que a reforma do consumo, celebrada por destravar uma agenda imobilizada por décadas, somente o conseguiu ao realocar — e não ao eliminar — os pontos de veto que produziam o imobilismo: o que a Constituição retirou ao substituir o ICMS e o ISS por um tributo único, o quórum cumulativo do Conselho Superior repôs no cotidiano do órgão que administra esse tributo. O alerta é que o efeito mais consequente dessa reposição não se manifesta onde a intuição o procuraria, no atrito entre Estados e Municípios, mas na coordenação permanente com a CBS, em que a agilidade decisória da União se converte em primazia de pauta sobre um colegiado que delibera devagar.

A contribuição que se pretendeu oferecer é menos um veredito sobre o Comitê do que um modo de o enxergar. Lido como mero arranjo administrativo, ele é descrito em termos de competências e garantias; lido como estrutura de decisão coletiva, revela que uma regra de quórum, perfeitamente legítima em sua finalidade protetiva, redistribui poder entre níveis de governo de um jeito que a análise estritamente dogmática tende a não registrar. Foi para tornar visível esse efeito que se recorreu à teoria dos atores com poder de veto, não como substituto do raciocínio jurídico, mas como lente que devolve nitidez a um ponto cego. O ganho analítico está, em suma, em nomear, sob a aparência neutra de um procedimento, uma escolha preta de consequências federativas.



Desse diagnóstico decorrem implicações que ultrapassam a engenharia do colegiado e alcançam quem o operará. As administrações tributárias subnacionais haverão de assimilar que a autonomia que lhes resta é sobretudo executória e que a disputa por espaço decisório migrou para dentro do Comitê e para a sua interface com a União. O Poder Judiciário, por seu turno, será chamado a arbitrar conflitos sem precedente — entre blocos federativos, entre o Comitê e a União, entre a uniformização e o que a ela resiste —, diante dos quais a jurisprudência forjada sob o ICMS e o ISS servirá, quando muito, de analogia imperfeita. E o regimento interno em construção é, hoje, o instrumento mais imediato para que a fragmentação do poder seja calibrada em vez de apenas mudar de andar.

Resta, por fim, o reconhecimento honesto dos limites daquilo que se afirmou. A assimetria aqui descrita é, em boa medida, uma previsão: o Comitê mal começou a operar, e só a observação de como se desenrolará a harmonização entre as duas administrações dirá quantas vezes o entendimento federal vai anteceder e condicionar o do colegiado. Não se trata, porém, de conjectura livre, pois a hipótese é falsificável e se ancora em elementos normativos postos — o quórum do art. 10 da Lei Complementar nº 227/2026, a identidade entre IBS e CBS e a permanência da coordenação. Ofereceu-se um quadro analítico e uma previsão dele derivada, que caberá à experiência confirmar ou desmentir. Quem decide depressa manda em quem decide devagar: se o Comitê Gestor saberá distinguir as decisões que exigem proteção daquelas que apenas exigem pressa é, ainda, uma questão em aberto e indicar onde observá-la é também tarefa da análise jurídica.



REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Nilton César Antunes da; GARCEZ, Tânia Regina Silva. A cultura da litigância e a autocomposição no Brasil. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, mar. 2020. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2020/03/cultura-litigancia-autocomposicao.html>. Acesso em: 25 fev. 2025.

APPY, Bernard. Proposta de reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/proposta-de-reforma-do-modelo-brasileiro-de-tributacao-de-bens-e-servicos-bernard-appy/view>. Acesso em: 02 mar. 2025.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BANCO MUNDIAL. Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies. Washington, D.C.: The World Bank, 2020. Disponível em: <https://www.doingbusiness.org>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BIRD, Richard; GENDRON, Pierre-Pascal. Dual VATs and cross-border trade: two problems, one solution? *International Tax and Public Finance*, v. 5, n. 3, p. 429-442, jul. 1998.

BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Súmula CARF nº 2. O CARF não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de lei tributária. Brasília, DF: CARF. Disponível em: <https://www.gov.br/carf/pt-br/assuntos/jurisprudencia/sumulas-carf>. Acesso em: 01 jun. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166095>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário do



IBS e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos; institui normas gerais relativas ao ITCMD; e altera a Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, entre outras. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 01 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Sistema tributário atual impede o Brasil de crescer, afirma Bernard Appy. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/sistema-tributario-atual-impede-o-brasil-de-crescer-afirma-bernard-appy>. Acesso em: 10 fev. 2025.

COSTA, Reinaldo Belli de Souza. Federalismo, poder financeiro e coerência entre autonomia e participação. In: GONÇALVES, André Almeida et al. (org.); DERZI, Misabel de Abreu Machado et al. (org.). Repensando o Federalismo no Brasil. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito, 2020.

FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEI, Nélcio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 37, n. 148, p. 5-20, out./dez. 2000.

FIGUEIREDO, Marcelo. Direito Constitucional: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GOUVEIA, C. M. A reforma da tributação sobre o consumo na Índia. Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento, v. 7, n. 9, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rfptd.2019.40011>. Acesso em: 02 mar. 2025.

HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MEDEIROS, Guilherme. A Reforma Tributária Indiana de 2017 e o seu papel no desenvolvimento socioeconômico do país. Revista Direito Tributário Internacional Atual, n. 11, ano 6, p. 13-33. São Paulo: IBDT, 2022.

REZENDE, Fernando. A guerra fiscal e o abismo federativo. Ipea Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 13, p. 54, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 02 mar. 2025.

ROCHA, Melina. Modelos de administração do IBS/IVA em países federativos. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes>. Acesso em: 01 fev. 2025.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; MACHADO, Nelson (Coord.). Imposto sobre bens e serviços / Centro de Cidadania Fiscal: estatuto, PEC 45, PEC Brasil Solidário, PEC 110, notas técnicas e visão 2023. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2023.

SILVA, Eric Castro e; LIMA, Bruna Maria Nunes; CARVALHO, Vitória Bárbara da Silva. Reforma Tributária Brasileira: uma comparação prática com o sistema canadense. Revista Direito Tributário Atual, v. 56, ano 42, p. 177-196. São Paulo: IBDT, 2024.

SOUSA, Jessica Rani Ferreira de; BATISTA, Leonardo Ferreira; HELAL, Diogo Henrique. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. Revista Sociedade e Estado, v. 37, n. 2, p. 457-483, 2022.

SOUZA, Natália Faria de. Quem decide depressa manda em quem decide devagar. Conjur, 31 maio 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-mai-31/quem-decide-depressa-manda-em-quem-decide-devagar-2/>. Acesso em 12 set. 2026.



TSEBELIS, George. Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas. Tradução de Micheline Christophe. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Título original: Veto players: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.