

Artigo

O Federalismo em Xequê: uma análise da representatividade regional e municipal no comitê gestor do Imposto sobre Bens e Serviços

Federalism in Check: an analysis of regional and municipal representativeness in the management committee of the Tax on Goods and Services

Tiago Lô D'Avila¹ e Bruna Agra de Medeiros²

¹Graduado em Ciências e Engenharia de Materiais pela UFRN; MBA em Práticas de Gestão na Administração Pública pela Faculdade Focus; graduando em Direito pela UFRN; Servidor Público pela Câmara Municipal de Parnamirim-RN. MBA em Práticas de Gestão na Administração Pública pela Faculdade Focus, Cascavel, Paraná. ORCID: 0009-0005-6830-6908. E-mail: tiagolodavila@gmail.com;

²Assessora Jurídica no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte e Professora Substituta no curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pós-Doutoranda na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. ORCID: 0000-0002-9514-479X. E-mail: brunaagra@gmail.com.

Submetido em: 03/04/2025, revisado em: 04/04/2025 e aceito para publicação em: 07/04/2025.

Resumo: Este estudo tem como objetivo central analisar a Emenda Constitucional nº 132/2023 e o Projeto de Lei Complementar nº 108 de 2024 (PLC-108), responsáveis pela nova reforma tributária no Brasil. Este último ato normativo visa instituir o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS), considerando seu impacto sobre o federalismo, a representatividade e a democracia no país. Para atingir essa finalidade, foram adotados procedimentos metodológicos interdisciplinares, incluindo a literatura, a coleta de dados demográficos detalhados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a análise crítica dos dispositivos da EC-132 e do PLC-108 relacionados à criação do Comitê Gestor. Os resultados desta análise revelaram desafios significativos em relação à representatividade no Comitê Gestor (CG) proposto. A disparidade populacional entre as unidades federativas do Brasil levanta preocupações sobre a capacidade de algumas regiões e Estados de influenciar as decisões, em detrimento de outros. Além disso, as atuais disposições da EC-132 e do PLC-108 não atendem plenamente ao princípio democrático, à diversidade regional e ao federalismo. Com base nesses resultados, uma proposta de alteração na composição do Comitê Gestor foi desenvolvida, introduzindo eleições de representantes municipais por áreas de influência nos Estados. Essa mudança busca promover uma representação justa de todos os entes federativos, de acordo com as melhores práticas democráticas. Em conclusão, este estudo destaca a importância de considerar não apenas a equidade tributária, mas também a representatividade democrática e o respeito pelo federalismo na formulação de reformas constitucionais. A proposta de alteração apresentada visa abordar as preocupações identificadas, contribuindo para um sistema tributário mais justo e uma democracia mais representativa no Brasil.

Palavras-chave: Federalismo; Representatividade; Democracia; Comitê Gestor.

Abstract: The main objective of this study is to analyze the Constitutional Amendment No. 132/2023 and the Complementary Bill No. 108 of 2024 (PLC-108), responsible for the new tax reform in Brazil. This last normative act aims to establish the Management Committee of the Tax on Goods and Services (CG-IBS), considering its impact on federalism, representativeness and democracy in the country. To achieve this purpose, interdisciplinary methodological procedures were adopted, including the literature, the collection of detailed demographic data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the critical analysis of the provisions of EC-132 and PLC-108 related to the creation of the Management Committee. The results of this analysis revealed significant challenges regarding representativeness in the proposed Joint Committee (GC). The population disparity between Brazil's federative units raises concerns about the ability of some regions and states to influence decisions, to the detriment of others. In addition, the current provisions of EC-132 and PLC-108 do not fully comply with the democratic principle, regional diversity, and federalism. Based on these results, a proposal to change the composition of the Steering Committee was developed, introducing elections of municipal representatives by areas of influence in the States. This change seeks to promote fair representation of all federative entities, in accordance with the best democratic practices. In conclusion, this study highlights the importance of considering not only tax equity, but also democratic representativeness and respect for federalism in the formulation of constitutional reforms. The proposed amendment presented aims to address the concerns identified, contributing to a fairer tax system and a more representative democracy in Brazil.

Keywords: Federalism; Representativeness; Democracy; Management Committee.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A criação do Comitê Gestor no Brasil, conforme previsto na Proposta de Emenda Constitucional nº 132 (EC-132) aprovada no Congresso Nacional, suscita desafios relacionados à representatividade e ao equilíbrio de poder entre os entes federativos. A EC-132, que busca

reformular o sistema tributário, levanta preocupações sobre o peso do voto dos estados mais populosos e a falta de representação adequada dos municípios de menor densidade demográfica no Comitê proposto.

É importante ressaltar que o princípio federativo, consagrado na Constituição Federal de 1988, visa a preservação da diversidade regional e da pluralidade, por

meio da descentralização do poder. O objetivo deste estudo é analisar a EC-132, PLC-108 e a literatura pertinente, promovendo um debate informativo e inclusivo entre os entes federativos. Isso visa fortalecer o federalismo brasileiro e estabelecer um sistema político mais justo para todos os cidadãos e regiões do país.

A EC-132 instituiu e a PLC-108 propõem/propõem um Comitê Gestor com representantes tanto dos estados, o quanto dos municípios. Aqueles nomeados pelos chefes do poder executivo dos Estados, e estes eleitos a partir dos votos de cada Município, com uma ponderação baseada na população.

No entanto, alguns mecanismos levantam preocupações. No caso dos Estados, pela diferença entre o peso dos votos dos membros nomeados. Já no caso dos Municípios, o peso dos votos dos Municípios mais populosos para eleger os representantes, o que poderia dificultar influência nas decisões do Comitê dos Municípios de menor densidade demográfica.

Para responder a essas questões, este trabalho propõe uma alteração na composição do Comitê Gestor, buscando uma representação mais equitativa de todas as regiões do país. O objetivo é garantir que Comitê que reflita e desenvolva a diversidade regional e preserve o princípio federativo.

Este estudo adota uma abordagem interdisciplinar, combinando análise jurídica e sociopolítica com dados quantitativos fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e informações normativas contidas na Proposta de Emenda Constitucional nº 132, e do Projeto de Lei Complementar nº 108 atualmente em tramitação no Congresso Nacional. Inicialmente, coletaram-se dados demográficos detalhados do IBGE, incluindo a população residente em cada unidade federativa do Brasil, bem como a distribuição populacional por regiões, estados e municípios. Esses dados formam a base essencial para a compreensão da estrutura populacional do país, a representatividade de cada ente federativo e a diversidade regional.

A análise normativa desempenha um papel crucial nessa investigação, com foco na EC-132, que instituiu uma reforma tributária abrangente, e do PLC-108, que normatiza o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços. Durante essa fase, os artigos relacionados à criação do Comitê Gestor são minuciosamente examinados, enfatizando os dispositivos que estabelecem a composição e os critérios de votação no Comitê, notando especialmente as disposições relacionadas à representação dos Estados e Municípios.

Posteriormente, a análise crítica e a discussão são conduzidas com base na análise dos dados demográficos e nas normas da EC-132 e PLC-108. Isso inclui uma avaliação da representatividade e equidade no Comitê Gestor proposto, além de considerar a capacidade de algumas Regiões e Estados de influenciar as decisões devido às disparidades populacionais.

Uma proposta de alteração na composição do Comitê Gestor é elaborada como resultado da análise crítica. Essa proposta introduz a ideia de eleições de representantes municipais por áreas de influência dentro dos Estados, estruturada com base nas melhores práticas democráticas e na busca por uma representação justa de

todos os entes federativos. Já na esfera Estadual, a exclusão populacional no peso dos votos nas deliberações do Comitê Gestor.

Finalmente, as conclusões deste estudo são obtidas após considerar os dados demográficos, a análise normativa, a análise crítica, a norma constitucional originária e a proposta de alteração. As mudanças sugeridas no texto da Constituição Da República Federativa do Brasil são contribuições para um sistema tributário mais justo e uma democracia mais representativa.

2 O FEDERALISMO FISCAL E A REPRESENTATIVIDADE NO BRASIL

O federalismo, como princípio basilar da organização estatal, desempenha um papel crucial/função importante para a manutenção da diversidade regional e da pluralidade no seio do território de um Estado. Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2018) juristas renomados no livro "Curso de Direito Constitucional", abordam, de maneira assertiva, a essência e a natureza desse princípio, que permite a estruturação de um Estado Federal. Para os autores, o cerne do princípio federativo é a preservação e garantia da diversidade regional e da pluralidade, realizada por meio da descentralização do exercício do poder.

Nesse contexto, o federalismo não apenas permite a coexistência de diferentes realidades regionais dentro de um mesmo Estado, mas também confirma e valoriza essa diversidade como um ativo fundamental para a construção de uma sociedade mais inclusiva e representativa:

[...] é preciso iniciar enfatizando que o sentido e a natureza do princípio federativo (e, portanto, do Estado Federal) residem na preservação e garantia da diversidade regional (no âmbito interno do território estatal) e da pluralidade, mediante descentralização do exercício do poder (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018, p. 932).

O federalismo, assim, opera como um mecanismo que estabelece um pluralismo territorial, ou que se concretiza por meio de um sistema de distribuição do exercício de poder entre as unidades territoriais. Tal sistema é projetado de forma a garantir que cada ente federativo, seja ele um Estado ou um Município, possua autonomia política, administrativa e legislativa, a fim de atender às demandas e especificidades de sua região "cuida-se, nesse sentido, de um pluralismo do tipo territorial levado a efeito por meio de um sistema de distribuição do exercício de poder entre as unidades territoriais" (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018, p. 933).

O princípio federativo não se limita à mera divisão territorial do poder, mas engloba também a participação ativa dos Estados-membros (no caso do Brasil, estados e municípios) na formação da vontade federal. Essa participação representa outro elemento essencial do federalismo e da forma federativa de Estado, tendo em vista que visa tanto garantir a representatividade das partes quanto à promoção da integração do conjunto. Essa

integração é estabelecida a partir de uma Constituição Federal, que serve como o aviso normativo sobre o que diz respeito a todo o ordenamento jurídico da nação.

[...] a participação dos Estados-membros na vontade das constituições federais também um dos elementos essenciais do federalismo e da forma federativa de Estado, de modo a garantir tanto as partes quanto o conjunto e a integração a partir de uma Constituição Federal, outrossim, tal participação pode se dar de diferentes maneiras, mas essencialmente importa a participação na produção legislativa de âmbito nacional (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018, p. 936).

Conforme salientado pelos autores citados, a participação dos Estados-membros na vontade federal pode assumir várias formas. Porém, na sua essência, envolve uma contribuição para a produção legislativa de âmbito nacional. Isso significa que os entes federativos têm um papel ativo na elaboração das leis que regem todo o país, entendendo-se leis no seu sentido amplo, que envolve tanto a lei em sentido estrito, quanto as normais em geral, garantindo, assim, que suas realidades regionais sejam devidamente consideradas nas políticas e nas normas que afetam a nação como um todo.

Em resumo, o federalismo, conforme delineado por Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2018), é um princípio que transcende a mera divisão territorial do poder. Ele representa um compromisso com a diversidade regional e a pluralidade, com a descentralização do exercício do poder e com a participação ativa dos Estados-membros na formação da vontade federal. O federalismo, quando aplicado com eficácia, não apenas promove a coexistência harmoniosa de diferentes realidades dentro de um Estado, como também fortalece a unidade nacional por meio da inclusão e da representatividade de todas as partes que compõem essa nação afetada.

Cabe ressaltar, como observado por Bonavides (2006) no "Curso de Direito Constitucional", que:

[...] as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais notável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história (Bonavides, 2006, p. 311).

A citação de Bonavides (2006), ao elogiar as prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal, destaca um avanço de notável magnitude e relevância na proteção e alcance conferidos a esse instituto ao longo de toda a história constitucional do Brasil. A Constituição Federal de 1988, ao conferir autonomia municipal, marcou um ponto de inflexão, estabelecendo uma base sólida para o exercício da autogestão e do poder local. Esse marco representou um reconhecimento inequívoco da importância das administrações municipais, proporcionando um ambiente

propício para o desenvolvimento de políticas públicas mais próximas das necessidades da população e, assim, fortalecendo os princípios democráticos. Nesse sentido, a Constituição de 1988 foi um divisor de águas que permitiu que os municípios desempenhassem um papel significativamente mais ativo na construção e implementação de políticas que afetam diretamente a vida dos cidadãos, consolidando-se como um avanço de magnitude histórica incontestável na evolução do ordenamento jurídico brasileiro.

O federalismo, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, consagra a República Federativa do Brasil como uma "união indissolúvel de Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito" (Constituição Federal de 1988, Art. 1º). Este conceito, entretanto, representa uma evolução notável na estrutura federal do Brasil, indo além do modelo dual tradicional de Estado Federal, que compreende a União e os Estados-membros. Como Paulo Bonavides (2006) destaca, houve uma recriação desse modelo, incorporando os Municípios como uma nova dimensão fundamental:

[...] tal recriação implicou a superação do tradicional modelo dual de Estado Federal (União e Estados-membros) mediante a implantação de uma estrutura tríplice ou de três níveis, precisamente em face da incorporação dos Municípios como nova dimensão básica (Bonavides, 2006, p. 312)

Essa inclusão dos municípios implica uma estrutura tríplice federal, ou seja, composta por três níveis federativos. Isso reforça a importância de garantir a igualdade e a não discriminação entre os entes federativos e seus cidadãos. A Constituição Federal de 1988, no art. 19, III, proíbe a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. Esta colocação, conforme observa Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2018), está intrinsecamente ligada à preservação da integridade e do equilíbrio federativo, garantindo tratamento isonômico tanto para os cidadãos brasileiros quanto para os entes federativos entre si:

A última vedação expressa prevista no art. 19, III, da CF, tem outra finalidade, estando vinculada à preservação da integridade e do equilíbrio federativo, mediante a garantia do tratamento isonômico tanto dos cidadãos brasileiros quanto dos entes federativos entre si (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018, p. 945)

Além disso, o princípio da igualdade, consagrado no Art. 5º da Constituição Federal de 1988, estabelece que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Essa igualdade, conforme Silva (2019), não se limita apenas à relação entre o Estado Federal e os seus cidadãos, mas também visa garantir a paridade entre os próprios entes federativos. Isso impede o estabelecimento de qualquer preferência nas relações entre a União, os

Estados e os Municípios, bem como nas relações entre Estados, Municípios e entre eles próprios:

Além dessa especial proibição de discriminação, que reforça as exigências do princípio geral da igualdade consagrado pelo art. 5.º, caput, da CF, na relação entre o Estado Federal e suas respectivas unidades e os indivíduos (pessoas físicas e jurídicas), a vedação constitucional, de acordo com a segunda parte do que dispõe o art. 19, III, da CF, tem por escopo assegurar a paridade entre os próprios entes federativos, precisamente por proibir o estabelecimento de qualquer preferência seja nas relações entre a União e os Estados e os Municípios, seja no âmbito das relações entre Estados, entre os Municípios e entre Estados e Municípios (Silva, 2019, p. 478)

Assim, a Constituição Federal de 1988, ao adotar uma estrutura federativa tríplex e ao impor a vedação à discriminação e a qualquer preferência, estabelece as bases para um federalismo que busca preservar a diversidade regional e a pluralidade, promovendo a igualdade e a equidade nas relações federativas. Esses princípios fundamentais são essenciais para a construção de um Estado que respeite a autonomia dos entes federativos e promova a inclusão de todas as partes que compõem a nação brasileira.

3 A DEMOCRACIA E A PROTEÇÃO DOS INTERESSES DAS MINORIAS NO COMITÊ GESTOR

No contexto da complexa teia de relações federativas e princípios defensivos que moldam a estrutura política do Brasil, é essencial compreender que a democracia transcende a mera regra da maioria. A visão concebida por Tocqueville (2005), notável autor de “A Democracia na América”, destaca que uma democracia verdadeira não se limita a refletir a vontade da maioria, mas também se estende à proteção dos direitos e interesses das minorias. Essa concepção ampla da democracia nos alerta que o simples predomínio numérico não é suficiente para garantir um sistema político justo e equitativo.

Tocqueville (2005), preocupado com a ameaça da tirania da maioria nas democracias, observa que as vozes

das minorias corriam o risco de serem silenciadas ou ignoradas. Essa inquietação se alinha com o pensamento de Sen (2008) em “Desenvolvimento como Liberdade” na qual salienta que uma democracia saudável é aquela que protege os direitos individuais e coletivos das minorias. Ele enfatiza que a verdadeira força de uma sociedade reside na sua capacidade de acolher e integrar uma multiplicidade de perspectivas. Portanto, a inclusão das minorias não é apenas uma questão de justiça, mas também um meio de enriquecer o processo democrático, tornando-o mais robusto e representativo.

Dahl (1997), renomado autor de “Poliarquia: Participação e Oposição”, argumenta que a democracia não deve ser a ditadura da maioria, mas sim garantir a participação igualitária de todos os cidadãos, independentemente de sua afiliação política. Essa abordagem reforça a ideia de que uma democracia eficaz não se resume à reflexão da vontade da maioria, mas também à proteção dos direitos e interesses das minorias.

Dessa forma, tem-se que a proteção dos direitos e interesses das minorias não é apenas um componente intrínseco da democracia, mas também uma segurança essencial para garantir que uma diversidade de perspectivas seja privilegiada e respeitada em qualquer sistema político.

Até o momento, exploramos a importância do federalismo, da representatividade e da democracia como pilares fundamentais na estruturação de um Estado e na garantia da diversidade regional e da pluralidade no exercício do poder. Agora iremos além disso, examinaremos as porcentagens da população em relação a cada Município, Estado e por Região, com base nos dados fornecidos pelo IBGE, destacando as disparidades na distribuição populacional no Brasil.

No entanto, é fundamental levantar um questionamento importante relacionado ao federalismo, à representatividade e à democracia, considerando a distribuição da população por Região e a forma como as decisões são tomadas. Suponhamos que existisse uma regra na qual as decisões a nível federal exigissem que uma das cinco Regiões do país, em conjunto com qualquer outra, tivesse poder de veto, em detrimento as outras 3 regiões, em relação a qualquer deliberação, vamos analisar a tabela a seguir:

Tabela 1 – População residente e participação relativa da população – Brasil e Grandes Regiões – 2022:

Recorte Geográfico	População residente	Participação (%)
Brasil	203 062 512	100
Norte	17 349 619	8,5
Nordeste	54 644 582	26,9
Sudeste	84 847 187	41,8
Sul	29 933 315	14,7
Centro-Oeste	16 287 809	8

Fonte: IBGE (2022).

Com base nos números apresentado pela Tabela acima, a região Sudeste, junta com qualquer outra (no caso da Centro-Oeste ainda precisará somar em 0,2 de Participação relativa com algum estado), terá poder de

decisão nas deliberações, como existe uma grande concentração populacional na mesma, o restante do país teria que quase ter uma união total para impedir que a

região Sudeste manipule a agenda e as decisões do Comitê Gestor.

Assim, o Conselho Federativo do IBS será uma entidade estritamente técnica, responsável pela operacionalização das regras definidas em lei complementar a ser debatida e deliberada pelo Congresso Nacional.” a EC-132 acrescentou na nossa Constituição:

Art. 156-B. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, **exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços**, nos termos e limites estabelecidos nesta Constituição e em lei complementar, **as seguintes competências administrativas** relativas ao imposto de que trata o art. 156-A: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

I - editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto;

[...]

III - decidir o contencioso administrativo.

O Conselho Federativo, durante o tramite da Proposta de Emenda Constitucional 45, que se tornou posteriormente a Emenda Constitucional 132, mudou de nome para Comitê Gestor, porém trata-se do mesmo ente. Esse Comitê Gestor, apesar do Projeto de Lei Complementar em seu artigo primeiro, assim como, a cartilha do Governo supracitada, afirmar ter caráter técnico e operacional, ele também afirma que tem a incumbência de editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto, decidir o contencioso administrativo, como vimos nos incisos I e III do artigo 156-B da Constituição Federal, texto que se repete nos incisos I e III do artigo segundo do PLC-108.

Ninguém duvida que haja que interesses conflitantes ente diversas regiões, um desses interesse é posto na justificativa da PEC-45:

Um terceiro problema do modelo brasileiro resulta da cobrança predominante- mente na origem do ICMS nas operações interestaduais e do ISS nas operações intermunicipais, contrariando o desenho do IVA, que é um imposto cobrado no destino. Este modelo estimulou a guerra fiscal entre estados e municípios – afetando o equilíbrio da estrutura federativa brasileira –, além de gerar um viés antiexportação no sistema tributário do país.

Ultrapassada a questão do Comitê Gestão possuir demandas além das meramente técnicas, também que já conflitos de interesses entre os entes, a questão que se coloca é se essa dinâmica representaria efetivamente o federalismo, a representatividade e a democracia discutidas até agora. O federalismo pressupõe a cooperação e o

equilíbrio de poder entre as diferentes partes que compõem uma nação. A representatividade exige que todas as vozes, especialmente as minorias e as regiões menos populosas, sejam ouvidas e consideradas nas decisões políticas. A democracia, por sua vez, implica a igualdade de direitos e a participação ativa dos cidadãos em questões políticas.

Sob a regra hipotética mencionada, em que apenas uma região, com pequeno esforço para conseguir alguns aliados, tem tal poder de decisão, pensamos argumentar que o federalismo, a representatividade e a democracia estariam comprometidas. As regiões menos populosas e suas demandas poderiam ser marginalizadas, levando a um desequilíbrio no sistema federal. Além disso, a igualdade de direitos e a participação ativa de todos os cidadãos seriam questionados, uma vez que a maioria esmagadora estaria nas mãos de algumas regiões.

Portanto, esta reflexão levanta a necessidade de equilibrar a representação e o poder nas estruturas políticas, de forma a garantir que o federalismo brasileiro seja verdadeiramente cooperativo, que todas as regiões tenham voz e que a democracia seja plenamente inclusiva, promovendo um sistema político mais justo e equitativo para todos os cidadãos e regiões do país. O desafio é encontrar um equilíbrio que respeite a diversidade e a pluralidade do Brasil, ao mesmo tempo em que garanta a eficácia das decisões tomadas a nível nacional.

Assim, para compreender melhor a distribuição populacional no Brasil e sua relevância para o federalismo, a representatividade e a democracia, é fundamental analisar os números da população em diferentes níveis geográficos. A seguir, apresentamos uma visão geral da população brasileira, dividida por Regiões, Estados e Municípios, como dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, acessado em fevereiro do ano de 2025:

O país conta com 5570 municípios. Do total de municípios do país, um pouco menos da metade (2 495 ou 44,8%) possuía até 10 mil habitantes. Nesses municípios residiam uma população total de 12 784 312 pessoas (ou 6,3% da população do Brasil). Por outro lado, 115 645 134 pessoas (ou 57,0% da população) residiam em apenas 319 municípios, evidenciando a concentração da população nos municípios com mais de 100 mil habitantes. (Censo Demográfico de 2022, População e Domicílio; Página 36)

Como demonstram os dados do Censo Demográfico de 2022 do IBGE, apenas 319 municípios, ou seja, 5,73% dos municípios, têm 57% da população. Duas tabelas retiradas do Censo do IBGE trazem a lista dos vinte maiores e menos municípios do país:

Tabela 2 – Municípios mais populosos – Brasil – 2022

Posição	Município	População residente
1	São Paulo (SP)	11 451 245

2	Rio de Janeiro (RJ)	6 211 423
3	Brasília (DF)	2 817 068
4	Fortaleza (CE)	2 428 678
5	Salvador (BA)	2 418 005
6	Belo Horizonte (MG)	2 315 560
7	Manaus (AM)	2 063 547
8	Curitiba (PR)	1 773 733
9	Recife (PE)	1 488 920
10	Goiânia (GO)	1 437 237
11	Porto Alegre (RS)	1 332 570
12	Belé (PA)	1 303 389
13	Guarulhos (SP)	1 291 784
14	Campinas (SP)	1 138 309
15	São Luís (MA)	1 037 775
16	Maceió (AL)	957 916
17	Campo Grande (MS)	897 938
18	São Gonçalo	896 744
19	Teresina (PI)	866 300
20	João Pessoa (PB)	833 932

Fonte: IBGE (2022)

Tabela 3 – Municípios menos populosos – Brasil – 2022

Posição	Município	População residente
1	Serra da Saudade (MG)	833
2	Borá (SP)	907
3	Anhanguera (GO)	924
4	Araguainha (MT)	1 010
5	Nova Castilho (SP)	1 062
6	Cedro do Abaeté (MG)	1 081
7	André de Rocha (RS)	1 135
8	Oliveira de Fátima (TO)	1 164
9	União da Serra (RS)	1 170
10	São Sebastião do Rio Preto (MG)	1 259
11	Coqueiro Baixo (RS)	1 290
12	Engenho Velho (RS)	1 296
13	Miguel Leão (PI)	1 318
14	Nova Aliança do Ivaí (PR)	1 323
15	Jardim Olinda (PR)	1 343
16	Carlos Gomes (RS)	1 368
17	Tupanci do Sul (RS)	1 374
18	Uru (SP)	1 387
19	Lagoa Santa (GO)	1 390
20	Grupiara (MG)	1 392

Fonte: IBGE (2022)

Como pode se verificar nas tabelas 2 e 3, que trazem os municípios mais populosos e menos populosos, respectivamente, há uma grande disparidade populacional no Brasil entre os entes municipais, a cidade de São Paulo (SP), pelos último senso do IBGE, de 2022, contém 11.451.245 pessoas, enquanto a cidade de Serra da Saudade (MG) apenas 833, colocando a cidade de São Paulo com uma diferença absoluta de 11.450.412 habitantes e um percentual de diferença de 13.746 (arredondando), logo nessa suposta eleição para escolher os membros que vão representar os interesses de cada região, o voto de São Paulo (SP) teria mais de 13 mil vezes o peso Serra da Saudade (MG).

A questão não é se cidades com maiores população devem ou não possuírem maior peso para conseguirem seus representante, mas qual o *quantum* desse peso, se esse peso pode ser tão grande, como 13 mil, que

na prática anularia a participação da outra, se esse peso populacional pode servir como desculpa para impor a vontade da maioria e silenciar por completo as minorias, já que pela regra atual na Constituição, via Emenda Constitucional 132 e melhor detalhada na Proposta de Lei Complementar 108 não terão chance real de colocar seus representantes no Comitê de Gestão.

Com feito, a Emenda Constitucional 132, que realizou uma ampla reforma tributária no Brasil, trouxe consigo um conjunto de diretrizes e regras que afetam profundamente a estrutura federativa do país, bem como as questões de representatividade e democracia. Como discutido anteriormente, o federalismo e a representatividade são fundamentais para a coexistência harmônica de diferentes realidades regionais dentro de um Estado diverso como o Brasil.

No âmbito da EC-132, especificamente no artigo 156-B, são delineadas as regras para a participação dos entes federativos na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor. De acordo com essas regras, os membros desse Comitê são divididos em representantes dos Estados e do Distrito Federal, e dos Municípios, com pesos diferentes no processo de decisão ou para eleição dos representantes.

Com base nas referidas regras, cada Estado terá um representante, porém com pesos diferentes no voto como se pode tirar do texto:

Art. 156-B [...]

I - em relação ao conjunto dos Estados e do Distrito Federal:

- a) da maioria absoluta de seus representantes; e
- b) de representantes dos Estados e do Distrito Federal que correspondam a mais de 50% (cinquenta por cento) da população do País (Brasil, 1988)

Já aos municípios não garantem sequer ter representante, tendo em vista que a eles será ofertado apenas o número de 27 representantes e um dos critérios é demográfico:

II – 27 (vinte e sete) membros, representando o conjunto dos Municípios e do Distrito Federal, que serão eleitos nos seguintes termos:

- a) 14 (quatorze) representantes, com base nos votos de cada Município, com valor igual para todos; e
- b) 13 (treze) representantes, com base nos votos de cada Município ponderados pelas respectivas populações. (Brasil, 1988)

Aqui, é essencial analisar como essas regras se relacionam com a distribuição populacional em todo o território brasileiro. Como observamos no tópico anterior, o Sudeste (aproximadamente 41,8% da população total do Brasil), o que lhe confere total poder de decisão subjugando todo o país as suas vontades políticas, já que esses Estados, com semelhança em interesses, precisam de apenas 8,2% fora do seu eixo de influência para alcançar os 50% do peso dos votos que os membros votantes nos interesses dos Estados terão nas deliberações, ou, no caso dos Municípios, a mesma porcentagem, dos votos para conseguir eleger seus representantes. Essa é uma clara preocupação no que diz respeito à representatividade e à democracia.

Dessa forma, o Nordeste, o Norte, o Centro-Oeste e o Sul, e, por consequência, seus Estados, como Roraima com menos de 700 mil habitantes, pequeno se comparado com São Paulo com mais de 40 milhões, o qual este é quase setenta vezes mais populoso que aquele, e de seus Municípios, como a Serra da Saudade (MG) com apenas 833, pequeno se comparado com São Paulo (SP) 11.451.245, o que daria para este município um peso de mais de 13 com relação a aquele na escolha dos representantes dos municípios.

O princípio democrático, que visa proteger os direitos e interesses das minorias, poderia ser questionado nesse contexto, uma vez que as regiões menos populosas poderiam encontrar dificuldades para fazer valer suas demandas e perspectivas no Comitê Gestor.

A EC-132 e a PLC-108 trazem consigo uma complexa questão em relação à forma como as decisões são tomadas, especialmente em um país tão vasto e diverso como o Brasil. A busca por equilíbrio entre representatividade, federalismo e democracia é um desafio constante no cenário político nacional, e a análise cuidadosa das regras propostas é essencial para garantir que todas as regiões e entes federativos sejam adequadamente representados e que as decisões reflitam o verdadeiro espírito democrático.

Não obstante, uma das discussões centrais em torno da reforma tributária já aprovada pela PEC-45, Emenda Constitucional 132, e pela PLC-108, ainda em discussão no Congresso Nacional, diz respeito à representatividade dos Municípios na estrutura decisória do Comitê Gestor. A proposta apresentada neste artigo para alteração Constitucional, alterando o artigo 156-B e a Proposta de Lei Complementar em tramite no Congresso, PLC-108, é que o Comitê Gestor, siga um modelo semelhante ao do Congresso Nacional.

Nesse novo modelo, a eleição dos representantes dos Municípios seria realizada não por Estado, como é o caso no Congresso Nacional, mas sim por áreas de influência dentro dos Estados. Essas áreas seriam criadas a partir da subdivisão dos Estados, e cada Governador seria responsável por apresentar essa divisão à sua respectiva Assembleia Legislativa. Além disso, 1/3 dos Deputados Estaduais, ou pelas maiorias das Câmaras Municipais, também teriam a prerrogativa de propor essa divisão, que, para ser aprovada, dependeria de uma maioria simples.

Cada Estado poderia se subdividir em até 5 áreas de influência, sendo que só poderia fazer parte de uma determinada área, o município que faça fronteira com outro da mesma área, a eleição para representantes municipais seria dentro de cada área e não nacional, assim impediria distorções para eleger seus representantes, como a já apresentada de um município ter peso no voto de até 13 mil vezes maior que o outro. Cada área de influência elegeria no mínimo 1 (um) representante, garantindo assim, que todos os municípios do país tenham 1 (um) representante ou ao menos influência na eleição dele.

As 20 (vinte) áreas de influência com maiores populações do país elegeriam 3 representantes cada. As 20 maiores áreas seguintes elegeriam 2 representantes cada. O Distrito Federal faria parte de uma área de influência de Goiás. As outras 90 áreas elegeriam apenas 1 representante cada.

Desse modo, ao todo seria eleitos 190 representantes, garantindo que todos os Estados tenham representantes e que esses representantes seriam equitativamente distribuídos dentro dos estados, ao contrário do modelo da Emenda Constitucional 132. As 20 áreas de influências mais populosas somariam ao todo 60 representantes, da vigésima primeira a trigésima área seriam ao todo 40 representantes. Com isso, as 40 áreas de influência com maiores populações conseguiriam 100

representantes, o que significa 52,63 % (cinquenta e dois, sessenta e três por cento) dos votos.

Os números comprovam que essa mudança de fórmula não daria uma paridade entre todos os municípios, o que não é o objetivo, já que não dá para igualar São Paulo (SP) com Serra da Saudade (MG), porém evitaria a concentração total das decisões em poucas cidades, e garantiria o direito de ser representado a todos os municípios.

Essa nova abordagem garantiria uma representação mais efetiva dos Municípios no Comitê Gestor. Afinal, a participação seria distribuída de acordo com a população de cada de influência dentro dos Estados, o que poderia resultar em um equilíbrio mais justo entre as diferentes realidades municipais em todo o país.

Isso atenderia melhor ao sentido de um Comitê "federativo", assegurando que todas as partes envolvidas tenham uma voz na tomada de decisões. Dessa forma, também abordaria as preocupações previamente discutidas sobre a EC-132 PLC-108 e como as regiões mais populosas, como Sudeste, poderiam influenciar de maneira desproporcional nas deliberações.

Assim, a proposta de mudança na composição e forma de eleição do Comitê Gestor do IBS no âmbito municipal, almeja uma revisão da estrutura de representatividade, garantindo uma voz adequada aos Municípios e, por conseguinte, às diversas regiões que compõem o país, respeitando os princípios de federalismo, representatividade e democracia, sem deixar de dar o devido peso aos entes com maior densidade demográfica.

A busca pela ampliação da representatividade no Comitê Gestor não se restringe apenas à esfera municipal. Ela também abrange os Estados e o Distrito Federal, para garantir um equilíbrio dessas unidades federativas entre si. A EC-132 estabelece que as deliberações no âmbito do Comitê Gestor só são consideradas aprovadas se obtiverem os votos de representantes dos Estados e do Distrito Federal que correspondam a mais de 50% (cinquenta por cento) da população do País. No entanto, essa abordagem é antagônica a essência do federalismo e da representatividade.

Art. 136-B [...]

§ 4º As deliberações no âmbito do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços serão consideradas aprovadas se obtiverem, cumulativamente, os votos:

I - em relação ao conjunto dos Estados e do Distrito Federal:

- a) da maioria absoluta de seus representantes; e
- b) de representantes dos Estados e do Distrito Federal que correspondam a mais de 50% (cinquenta por cento) da população do País;

Propõe-se uma alteração similar a proposta para melhorar a representatividade nos municípios, com algumas alterações, já que a problemática da representatividade se dá em momentos diferentes. Enquanto nos Municípios o problema está peso dos votos deles na escolha dos representantes para membros do Comitê Gestor, nos Estados e Distrito Federal o problema

está no peso dos votos dos membros nas deliberações do Comitê.

Como já visto, há uma grande disparidade populacional entre os Estados, já citamos a diferença entre o Estado de São Paulo e de Roraima, que é de 70 vezes. A alínea "b" do inciso "I" do parágrafo "4" do artigo 136-B, inserido pela EC-132, da nossa Constituição determina que serão consideradas aprovadas as deliberações no âmbito do Comitê Gestor em relação aos Estados se obtiverem mais de 50% (cinquenta por cento) da população.

Não há qualquer dúvida de que Estados mais populosos devem ter mecanismos de serem representados em conformidade com seu peso no cenário nacional. No entanto, essa representação não pode suprimir a força de outros Estados a ponto impedir a sua participação efetiva nas deliberações do Comitê Gestor, ter voto com diferença de 70 vezes o peso do voto de outro Estado, na prática, significa ficar total apartado da capacidade de influenciar nas decisões.

Se a alínea "b" do inciso "I" do parágrafo "4" do artigo 136-B for revogada e o peso dos Estados forem trazidos para a quantidade de membros que cada um pode colocar Comitê, limitando esse peso a 3 representantes, como no caso já Estudado de área de influência dos Municípios, a diferença entre o Estado com mais habitantes deixaria de ser 70 e passaria a ser 3.

Os 5 (cinco) Estados mais populosos teriam até 3 representantes, os 5 Estados seguintes (do sexto até o décimo) teriam até dois representantes e os Estados restantes apenas um representante. Assim, somando os representantes de todos os Estados seriam ao todo 42 representantes, com uma diferença máxima com relação a capacidade de decidir de 3 (três) para 1 (um), em vez de 70 (setenta) para (um).

Essa mudança busca fortalecer o princípio federativo, permitindo que todos os Estados tenham influência nas decisões do Comitê Gestor. Isso não apenas garante a representatividade de todas as unidades federativas, independentemente de sua população, mas também evita que um grupo seletivo de Estados possa sobrepor suas decisões à vontade da maioria, respeitando, assim, os preceitos democráticos.

Dessa forma, a modificação proposta visa consolidar ainda mais o federalismo, a representatividade e a democracia no contexto da reforma tributária, assegurando que o Comitê Gestor seja um órgão verdadeiramente inclusivo e equitativo em que todos os Estados brasileiros tenham voz e participação igualitária nas decisões que afetam a nação como um todo. A proposta não busca enfraquecer as unidades mais populosas, mas sim garantir que o sistema federal brasileiro funcione de maneira justa e equilibrada, atendendo ao verdadeiro espírito da federação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das discussões que permearam esta extensa análise, emerge uma inegável conclusão: a reforma tributária é um desafio que transcende a mera retificação de alíquotas e competências fiscais. Ela encerra uma profunda reflexão sobre os pilares fundamentais da

democracia, da representatividade e do federalismo que norteiam o Brasil como nação.

A noção primordial que emerge é que o sistema tributário deve ser, acima de tudo, um reflexo das aspirações democráticas de uma nação diversificada. Essa diversidade, que se manifesta na discrepância regional e populacional do Brasil, requer uma abordagem sensível e justa para assegurar que todos os cidadãos e entes federados tenham uma voz significativa nas decisões que afetam o destino da nação.

Os dados demográficos proporcionados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) permitem um entendimento mais profundo da complexa teia de interesses que constituem a realidade brasileira. Com uma população de mais de 200 milhões de habitantes, o Brasil é uma nação rica em diversidade, com suas 5 (cinco) Regiões, 27 (vinte e sete) Estados e 5.568 (cinco mil e quinhentos e sessenta e oito) municípios, cada um com suas características e peculiaridades únicas.

A divisão populacional por região evidencia o desafio da representatividade na tomada de decisões de alcance nacional. Notavelmente, o Sudeste possui uma população de 41,8% (quarenta e um virgula oito por cento) da população brasileira, tornando-se ator decisivo na estruturação de políticas e da reforma tributária. Esse predomínio estatístico, no entanto, não reflete necessariamente as nuances e necessidades do país em sua totalidade.

A Reforma Tributária proposta pela EC-132 de 2019 e pela PLC-108 de 2024, como apresentada no texto, oferece potencialidades e desafios. A redistribuição das competências tributárias entre União, Estados e Municípios visa estabelecer um sistema mais equitativo e alinhado com o federalismo. No entanto, a representatividade dos Municípios nesse novo arranjo permanece uma preocupação crucial. Como discutido anteriormente, a proposição de representantes eleitos por áreas de influência internas dos Estados parece uma alternativa plausível para balancear as disparidades populacionais.

A preocupação com a tirania da maioria, abordada por Tocqueville (2005) e outros pensadores, ganha relevância na era contemporânea. A preservação dos direitos e interesses das minorias no contexto de uma democracia em constante evolução é um princípio fundamental a ser mantido.

Assim, a busca pela reforma tributária ideal deve considerar a necessidade de promover um equilíbrio entre as forças das diversas Regiões, Estados e Municípios, preservando os valores do federalismo, representatividade e democracia. A medida proposta neste texto, de eleição de representantes municipais por regiões internas dos Estados, visa contribuir para esse equilíbrio e para a construção de um sistema tributário que seja reflexo genuíno das aspirações de todos os brasileiros, não importando onde vivam.

No cerne de todo esse empreendimento, permanece a busca por justiça, equidade e eficiência em um sistema que impacta a vida de todos os cidadãos e o futuro do Brasil como nação. Que as vozes diversas que compõem esta terra vasta encontrem espaço para se expressar e que a

reforma tributária se revele uma ferramenta para a construção de um país mais igualitário, próspero e verdadeiramente democrático.

Este trabalho, fundamentado na premissa de que a democracia é alicerçada na pluralidade e na justa representatividade, propõe, com base na análise do cenário atual e nas ponderações sobre o federalismo, uma mudança significativa no texto constitucional e na PLC-108. A proposição de eleições de representantes municipais por áreas de influência internas dos Estados apresenta-se como uma alternativa concreta para conferir aos Municípios, em sua diversidade, um papel mais proeminente nas decisões que afetam o todo nacional. Essa emenda na Constituição, ao garantir a expressão das necessidades e interesses locais, pode promover uma reforma tributária mais justa e equitativa.

Essa mudança visa, sobretudo, a conciliação do ideal federativo com as demandas regionais e locais. Ela reconhece que a força de uma nação repousa na unidade, mas também na valorização de suas diferenças. A proposta aqui delineada busca não apenas aperfeiçoar o sistema tributário, mas também aprimorar a qualidade da democracia, assegurando que todos os cantos do Brasil tenham voz na construção do seu próprio destino. A busca pela reforma tributária ideal é, portanto, também uma busca pela construção de uma nação mais inclusiva, representativa e eficaz em suas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 de outubro 2023;

BONA VIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18ª ed. São Paulo. Malheiros, 2006;

DAHL, Robert A. - **Poliarquia: Participação e Oposição**. Tradução: Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997;

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf> Acesso em: 13 de outubro 2023;

ROSSI, Luiz Felipe Baleia Tenuto. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrar_integra?codteor=1728369&filename=PEC%2045/2019. Acesso em 13 de outubro 2023. ROSSI, Baleia. **Proposta de Emenda Constitucional nº 45 de 2019**;

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018;

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.**
Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia
das Letras, 2008;

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional
positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2019;

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América.**
Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes,
2005.