O desafio de governança do Comitê Gestor do IBS

Sem procedimentos capazes de organizar a negociação, mecanismos concebidos para proteger o equilíbrio federativo podem se converter em pontos recorrentes de veto

Por Ernesto Guedes e Mário Westrup

02/09/2026 03h02 · Atualizado há 12 horas

A criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) trouxe um desafio institucional sem paralelo no sistema tributário brasileiro. Estados, Distrito Federal e mais de 5.500 municípios passarão a compartilhar a administração de um mesmo tributo com legislação uniforme. Para organizar essa coordenação, a Reforma Tributária criou o Comitê Gestor do IBS (CGIBS), responsável por funções centrais do novo sistema.

A instância máxima de deliberação do CGIBS é seu Conselho Superior, composto por 54 integrantes: 27 representantes dos Estados e do Distrito Federal e 27 dos municípios. A paridade procura preservar o equilíbrio federativo, mas a composição de cada bloco segue critérios diferentes, assim como as regras utilizadas para transformar seus votos em decisões.

No bloco estadual, uma decisão somente é aprovada quando reúne a maioria absoluta dos representantes e votos correspondentes a mais de 50% da população brasileira. A regra combina igualdade entre os entes federativos e representatividade populacional. Uma maioria formada por Estados que representem parcela minoritária da população não é suficiente.

A solução adotada para os municípios foi diferente. Das 27 cadeiras municipais, 14 são constituídas por uma eleição em que cada município possui o mesmo peso, enquanto as outras 13 são formadas por eleição na qual os votos são ponderados pela população. Os mesmos critérios reaparecem no bloco municipal, mas em outro momento. Entre os Estados, ambos condicionam a decisão. Entre os municípios, condicionam a formação do Conselho.

Constituídas as 27 cadeiras municipais, essa distinção desaparece. Cada representante possui um voto e as decisões exigem maioria absoluta, equivalente a 14 votos. A população é relevante para formar 13 cadeiras, mas não interfere diretamente no peso delas durante as deliberações.

Pela regra geral, as chapas para as 14 vagas escolhidas segundo a igualdade entre municípios são apresentadas pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), enquanto as chapas para as 13 vagas submetidas à ponderação populacional são apresentadas pela Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP). Havendo alinhamento entre os representantes de cada grupo, as 14 cadeiras formam, sozinhas, a maioria absoluta exigida para uma decisão municipal. As 13 vinculadas ao critério populacional precisam obter pelo menos um voto adicional.

Os representantes podem formar coalizões distintas e não estão juridicamente vinculados às entidades responsáveis pelas chapas. A regra, contudo, cria uma assimetria objetiva: um grupo coincide com a maioria necessária para decidir, enquanto o outro precisa formar uma coalizão. Se houver alinhamento recorrente, a divisão criada para acomodar duas formas de representatividade conferirá capacidades decisórias diferentes a cada uma delas.

A discussão sobre a governança do CGIBS antecede seu desenho atual. Estudos do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), com papel relevante na formulação técnica da PEC 45, propunham uma arquitetura em três níveis: Assembleia Geral, de composição federativa ampla, Conselho de Administração de nove membros e Diretoria Executiva de cinco. Representação, governança e execução ocupavam instâncias distintas.

Ao Conselho de Administração caberiam funções como aprovar a regulamentação infralegal do IBS, definir a estrutura gerencial, indicar a Diretoria Executiva e aprovar o regimento interno. Entre o grande colegiado representativo e a estrutura operacional haveria uma instância reduzida de governança.

A estrutura aprovada seguiu outro caminho. A Lei Complementar nº 227, de 2026, definiu o Conselho Superior de 54 membros como instância máxima de deliberação do CGIBS. O Conselho aprova o regulamento único do IBS, o regimento interno, atos para uniformizar a interpretação da legislação, propostas normativas conjuntas com a União e planos da Diretoria Executiva. Também pode avocar competências da Diretoria e rever suas decisões.

Essa concentração de competências aumenta a importância dos procedimentos que antecedem a votação. Um colegiado de 54 membros, formado por interesses federativos heterogêneos e submetido a regras exigentes de aprovação, precisa de mecanismos capazes de organizar suas decisões. Agenda, instrução técnica, relatoria, processamento de emendas e construção de consensos passam a determinar a capacidade decisória do Comitê. A qualidade desses procedimentos será decisiva para que divergências legítimas não se convertam em paralisia.

O Conselho Superior reúne duas esferas federativas e entes com dimensões e interesses distintos. Suas deliberações dependem da formação simultânea das maiorias estadual e municipal. As salvaguardas contra a concentração de poder ampliam a quantidade de interesses que precisam ser conciliados. Sem procedimentos capazes de organizar essa negociação, mecanismos concebidos para proteger o equilíbrio federativo podem se converter em pontos recorrentes de veto.

Representatividade e capacidade decisória são dimensões da mesma arquitetura institucional. O desenho do CGIBS dedicou atenção à primeira, criando regras para acomodar Estados e municípios de diferentes tamanhos. A segunda recebeu solução menos elaborada. Um Conselho de 54 membros concentra competências relevantes e decide sob regras que multiplicam as maiorias necessárias, enquanto parte dos critérios de representatividade desaparece no momento da deliberação.

O CGIBS foi criado para resolver um problema de coordenação. O IBS substitui a administração fragmentada de tributos estaduais e municipais por uma estrutura compartilhada, que exigirá decisões frequentes sobre regulamentação, interpretação, arrecadação, fiscalização e distribuição de receitas. Se sua governança transformar divergências federativas em bloqueios recorrentes, parte do problema que a Reforma procurou superar reaparecerá dentro da instituição criada para solucioná-lo.

A implementação do IBS colocará à prova a própria arquitetura institucional criada para administrá-lo. O CGIBS terá de conciliar a diversidade de interesses de uma federação complexa com a necessidade cotidiana de produzir decisões. Se o desenho criado para garantir representatividade dificultar sistematicamente a formação dessas decisões, o problema deixará de ser operacional e passará a ser institucional. A legitimidade do Comitê dependerá de representar adequadamente Estados e municípios. Sua efetividade dependerá de uma condição ainda mais básica: ser capaz de decidir.

Ernesto Guedes, economista, é sócio fundador e diretor da Tendências Consultoria.
Mário Nazzari Westrup, contador, é consultor da Tendências Consultoria.