

Universidade de Brasília

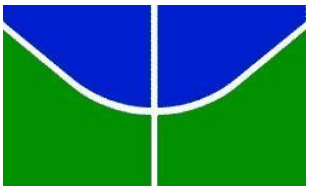
Instituto de Ciência Política

Federalismo e Reforma Tributária

Fábio Luis Mendes

Brasília – DF

Novembro/2025



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Federalismo e Reforma Tributária

Fábio Luis Mendes

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Ricardo Wahrendorff Caldas.

Brasília – DF

Novembro / 2025

SUMÁRIO

Federalismo e Reforma Tributária....2
RESUMO....4
ABSTRACT....5
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS....6
1. Introdução....7
1.1 Federalismo: divisão e compartilhamento de poderes....8
1.2 Federalismo norte-americano: gênese....11
1.2.1 James Madison: divisão de poder e autonomia estadual....11
1.2.2 Alexander Hamilton: tributação federal....12
1.2.3 John Jay: unidade nacional....13
1.3 Federalismo brasileiro: especificidades....14
1.3.1 Breve histórico....14
1.3.2. Federalismo dos EUA e do Brasil: semelhanças e diferenças....15
1.3.3. Centralização do federalismo: EUA e Brasil....17
2. Reforma Tributária: reconfiguração da competência tributária subnacional....19
2.1 Cenário tributário anterior: ICMS e ISSQN....19
2.2 Imposto sobre Bens e Serviços (IBS): características....20
2.3 Mitigação de competência tributária de estados e municípios....22
2.3.1 Instituição do IBS por lei complementar federal: implicações para autonomia dos entes subnacionais....22
2.3.2. Roque Carrazza: mitigação da competência tributária subnacional....23
2.3.3. Competência legislativa tributária: antes e depois da EC nº 132/2023....25
2.4 Competência tributária dos entes subnacionais: tributos diretos, taxas e contribuições....27
2.4.1 Estados e municípios com competências tributárias preservadas....28
3. Comitê Gestor do IBS: centralização....30
3.1 Comitê Gestor do IBS: atribuições e competência....30
3.2 Críticas à centralização da competência tributária....31
3.2.1 Perda de poder de prefeitos e governadores....31
3.2.2. Inconstitucionalidade e efeito centralizador do Comitê Gestor....32
3.2.3 CG-IBS comparado a Simples Nacional e GST Council (Índia)....34
3.2.4 O Impacto na autonomia fiscal e administrativa dos entes subnacionais.....35
3.3 A Lei Complementar nº 214/2025 à luz da jurisprudência do STF de proteção da federação...36
3.4 O federalismo cooperativo - EC132/2023....37
4. Conclusão....39
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS....40

RESUMO

Este trabalho analisa a Reforma Tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, com foco em seus efeitos sobre o federalismo fiscal e a centralização do poder na União. Examina-se a substituição dos tributos de consumo de competência de estados e municípios (ICMS e ISS) por um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O estudo destaca que a reforma busca simplificação, neutralidade e eficiência, mas promove a concentração de competências legislativas e administrativas no âmbito federal, com a criação do Comitê Gestor do IBS (PLP 108/2024). A pesquisa demonstra que o novo modelo reduz a autonomia fiscal de estados e municípios, transferindo à União e ao Comitê Gestor o poder de regulação, arrecadação e distribuição de receitas. Entretanto, reconhece-se a preservação de competência tributária para os entes subnacionais em tributos diretos, taxas e a adoção de um modelo de federalismo cooperativo no âmbito tributário. Conclui-se que a reforma promove centralização de competências na União, e altera fundamentos do federalismo fiscal.

Palavras-chave: Reforma Tributária; Federalismo Fiscal; EC 132/2023; Comitê Gestor do IBS; Centralização do Poder; Autonomia Federativa.

ABSTRACT

This paper analyzes the Tax Reform introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023, focusing on its effects on fiscal federalism and the centralization of power in the Union. It examines the replacement of state and municipal consumption taxes (ICMS and ISS) with a Value Added Tax model, the Goods and Services Tax (IBS). The study notes that the reform aims at simplification, neutrality, and efficiency, but concentrates legislative and administrative competencies at the federal level through the creation of the IBS Managing Committee (PLP 108/2024). The research shows that the new model reduces the fiscal autonomy of states and municipalities, transferring to the Union and the Managing Committee the authority of regulation, collection, and revenue distribution. However, it recognizes the preservation of subnational tax authority over direct taxes, fees, and the adoption of a cooperative federalism model in the tax domain. It concludes that the reform centralizes competencies in the Union and modifies the foundations of fiscal federalism.

Keywords: Tax Reform; Fiscal Federalism; Constitutional Amendment 132/2023; IBS Management Committee; Power Centralization; Federative Autonomy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBS – Contribuição sobre Bens e Serviços

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CG-IBS – Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços

CGSN – Comitê Gestor do Simples Nacional

COSIP – Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública

EC 132/2023 – Emenda Constitucional nº 132, de 2023

EUA – Estados Unidos da América

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS – Imposto sobre Bens e Serviços

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão Inter Vivos

ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

PLP 108/2024 – Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024

STF – Supremo Tribunal Federal

UE – União Europeia

1. Introdução

O federalismo, como princípio constitucional, serve como uma salvaguarda contra a tirania e um mecanismo de aprimoramento da responsabilização governamental. A divisão de poder entre os níveis nacional e estadual, conforme articulado nos *Federalist Papers (U.S. Congress, Federalism and the Constitution)*[1], não é arbitrária, mas ligada à proteção da liberdade individual. James Madison, um dos arquitetos do federalismo, nos Estados Unidos, refletiu sobre a necessidade de o governo controlar a si mesmo, dada a imperfeição da natureza humana, afirmando que "s*e os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário*" (MADISON, 1788).

Essa perspectiva filosófica justifica a arquitetura federal como um dos "controles internos" sobre o governo, prevenindo o que Madison descreveu como a "acumulação de todos os poderes", que ele considerava a "própria definição de tirania" (NATIONAL CONSTITUTION CENTER, 2016).

A exigência de "linhas distintas e discerníveis de responsabilidade política" dentro da estrutura federal implica que o sistema federativo foi projetado para clarificar as atribuições governamentais, facilitando a identificação e a responsabilização dos governantes pelos cidadãos. Assim, o federalismo se revela como uma divisão administrativa e princípio constitucional destinado a difundir o poder, assegurar o autodomínio governamental e fortalecer a responsabilização democrática, protegendo as liberdades individuais.

Um dos componentes estruturais dessa arquitetura é o federalismo fiscal, que envolve a repartição de competências tributárias e de receitas entre os entes federados. A autonomia política somente se concretiza quando acompanhada da capacidade de arrecadar e gerir recursos próprios, o que afasta a dependência financeira e assegura o exercício das atribuições constitucionais. A Constituição estabelece esse arranjo por meio da definição de competências tributárias, da repartição de receitas e de mecanismos de equalização federativa, permitindo que cada ente desempenhe suas funções institucionais sem subordinação fiscal. Nesse sentido, o federalismo fiscal opera como dimensão material da autonomia, garantindo que a estrutura federativa não se reduza a uma distribuição formal de competências, mas se traduza em capacidade governamental real.

Essa introdução evidencia que a discussão sobre centralização fiscal em repúblicas federativas não é recente nem restrita ao contexto brasileiro. Hamilton já identificava, no final

[1] LIBRARY OF CONGRESS. F*ederalist Papers: Primary Documents in American History*. Washington, D.C.: Library of Congress, 3 maio 2019. Disponível em: https://guides.loc.gov/federalist-papers/. Acesso em: 9 nov. 2025.

do século XVIII, que a definição da competência tributária é elemento estrutural do desenho federativo e da própria capacidade estatal de cumprir funções básicas. A tensão entre coordenação nacional e autonomia dos entes subnacionais, portanto, é recorrente em sistemas federativos. No caso brasileiro, a Emenda Constitucional nº 132, de 2023[2], ao reorganizar bases de incidência e competências tributárias, recolocou o debate que acompanha a formação e a evolução das federações: como assegurar unidade fiscal sem esvaziar a capacidade decisória dos governos locais.

Esta pesquisa investiga os reflexos da Reforma Tributária do Consumo (Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023) na distribuição de poder de tributar na federação brasileira, com a hipótese que promove uma concentração de poder na União, mas isso não representa uma erosão que descaracterize o Estado brasileiro como federativo.

1.1 Federalismo: divisão e compartilhamento de poderes

Conforme Branco (MENDES; BRANCO, 2021, p.435), o federalismo origina-se nos Estados Unidos da América, decorrente da necessidade de estruturar um governo eficiente após a independência de 1776. A primeira solução foi uma confederação entre as antigas colônias, na qual cada Estado preservava soberania, o que dificultava a execução de decisões comuns, a arrecadação de recursos e a existência de autoridade central e de tribunal unificador. A fragilidade desse arranjo levou à Convenção da Filadélfia de 1787, que instituiu a União como ente dotado de poderes próprios, retirando soberania dos Estados, mas mantendo sua autonomia e participação na formação da vontade federal, especialmente por meio do Senado.

A forma federativa de Estado, caracterizada pela divisão e compartilhamento de poder entre um governo nacional e governos estaduais ou regionais, constitui-se como componente em democracias liberais contemporâneas. Este modelo, concebido para estabelecer um governo nacional unificado de poderes limitados, ao mesmo tempo em que preserva uma esfera distinta de autonomia para as unidades subnacionais, visa proteger a liberdade individual ao impedir a concentração arbitrária de poder em uma única esfera governamental. Branco (MENDES; BRANCO, 2021, p. 435) leciona que a autonomia dos Estados inclui o poder de elaborar sua própria Constituição, observadas as diretrizes da Constituição Federal,

[2] BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 9 nov. 2025

pois não possuem soberania.

Alexander Hamilton, em Federalist nº 9[3] (HAMILTON, 1787), sustenta que a forma federativa de república é útil para suprimir o sectarismo, preservar a tranquilidade interna dos Estados e aumentar sua força e segurança externas. A união de Estados forma uma nova entidade, a União, capaz de crescer com a adição de novas associações, atingindo um nível de poder que garante a segurança de um corpo unido. Esse tipo de república, conforme o jurista e político americano, consegue resistir a ameaças externas e se sustentar internamente.

Essa mesma acepção é compartilhada por Branco (MENDES; BRANCO, 2021, p. 435), que sustenta que a autonomia implica descentralização política e administrativa, permitindo aos Estados tanto executar quanto elaborar leis, resultando na coexistência de duas ordens normativas sobre o mesmo território: a da União e a do Estado-membro.

Hamilton sustenta que a essência do federalismo transcende a mera divisão administrativa; ela se manifesta na busca por linhas claras de responsabilidade política, nas quais os Estados retêm poderes residuais, podendo atuar a menos que a Constituição os proíba, enquanto a autoridade do governo nacional se restringe às delegações expressas ou implícitas na Carta Magna.

Essa concepção está na Décima Emenda da Constituição dos EUA (UNITED STATES CONGRESS, 1791), ratificada em 1791. Ela estabelece que "*os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela proibidos aos Estados, são reservados aos respectivos Estados ou ao povo*", o que define uma arquitetura para os direitos estaduais e um governo nacional restrito.

Hamilton destaca, em Federalist nº 30[4] (HAMILTON, 1787), que o governo federal (União) deve possuir recursos financeiros para sustento de forças nacionais, do funcionalismo público nacional, para o pagamento das dívidas nacionais, e todas as demais questões que exigem desembolsos do tesouro nacional, concluindo que o governo federal constituí-se também de um poder geral de tributação, de modo que tal disposição - um poder de tributar - é componente indispensável em qualquer constituição.

No caso da União, Hamilton defende que o poder de criar novos tributos por sua própria autoridade permite ao governo nacional contrair empréstimos conforme suas necessidades, e estabelece confiança nos cidadãos de que o governo federal tem condições de cumprir com seus contratos. Branco (MENDES; BRANCO, 2021, p. 435) sustenta que, no

---

[3] HAMILTON, Alexander. *The Federalist, No. 9: The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*. The Independent Journal, Nova York, 1787.

[4] HAMILTON, Alexander. The Federalist, No. 30: Concerning the General Power of Taxation. The New York Packet, Nova York, 28 dez. 1787.

caso brasileiro, a Constituição assegura a autonomia dos Estados por meio de repartição de receitas e definição de competências tributárias. Estados e Municípios participam da arrecadação de outros entes e de fundos específicos, o que permite atender demandas locais e reduzir desigualdades regionais. Esse arranjo caracteriza o modelo brasileiro como federalismo cooperativo.

Entretanto, Hamilton, em Federalist nº 31[5] (HAMILTON, 1788), demonstra a necessidade de delimitação do poder de tributar nas constituições das federações, argumentando que um poder ilimitado de tributação da União acabaria por produzir a própria extinção da federação: "*a receita é tão necessária para os propósitos das administrações locais quanto para os da União; (...) Portanto, é tão necessário que os governos estaduais possam dispor dos meios para suprir suas necessidades quanto que o governo nacional possua a mesma faculdade em relação às necessidades da União. Mas um poder indefinido de tributação por parte da UNIÃO poderia, e provavelmente iria, com o tempo, privar os PRIMEIROS dos meios de prover suas próprias necessidades; e os sujeitaria inteiramente à mercê do legislativo nacional. Como as leis da União devem se tornar a lei suprema do país, como ela deve ter o poder de aprovar todas as leis que sejam NECESSÁRIAS para a execução das autoridades com as quais se propõe a lhe conferir, o governo nacional poderia, a qualquer momento...abolir os impostos cobrados para fins estaduais sob o pretexto de interferência em seus próprios assuntos. Poderia-se alegar a necessidade de fazê-lo para dar eficácia às receitas nacionais. E assim, todos os recursos tributários poderiam gradualmente se tornar objeto de monopólio federal,* ***com a exclusão e destruição completa dos governos estaduais***."

Esse modelo de divisão do poder de tributar, tido como elemento fundamental da Federação, foi adotado na Constituição dos Estados Unidos da América, e replicado em todas as constituições brasileiras, em maior ou menor grau de centralização de poder na União.

No caso brasileiro, há, conforme Branco (MENDES; BRANCO, 2021, p.335), um componente adicional: a imunidade tributária recíproca entre entes federados. Essa disposição constitucional, reconhecida como cláusula pétrea e garantia do federalismo pelo Supremo Tribunal Federal[6], impede que União, Estados e Municípios cobrem impostos uns dos outros, alcançando também autarquias e fundações públicas quanto às suas finalidades essenciais.

---

[5] HAMILTON, Alexander. *The Federalist, No. 31: The Same Subject Continued:* ***Concerning the General Power of Taxation***. The New York Packet, Nova York, 1 jan. 1788.

[6] BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 939-DF, fls. 151/755, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, acórdão de 15 dez. 1993. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590. Acesso em: 09 nov. 2025.

Além disso, a Constituição brasileira de 1988 estabelece repartição de receitas que beneficia Estados e Municípios, incluindo repasses ao Fundo de Participação dos Municípios.

Essa arquitetura institucional presente nas constituições dos Estados Unidos da América e do Brasil evidencia que a autonomia federativa não se sustenta apenas na previsão formal de competências, mas depende de instrumentos que assegurem capacidade fiscal própria e equilíbrio na distribuição de recursos. A delimitação do poder de tributar, a imunidade recíproca e os mecanismos de repartição de receitas formam, assim, elementos estruturais do federalismo brasileiro, impedindo a concentração de poder financeiro e preservando a atuação efetiva de cada ente. Com isso, garante-se que a União, os Estados e os Municípios disponham de meios materiais para exercer suas funções constitucionais e responder às demandas da sociedade, mantendo o caráter cooperativo do modelo federativo.

1.2 Federalismo norte-americano: gênese

Os *Federalist Papers*, série de 85 ensaios escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay sob o pseudônimo "Publius", representaram uma defesa intelectual da proposta de Constituição dos EUA.

O objetivo desses artigos era persuadir os cidadãos de Nova York a ratificar o documento, analisando a teoria política e os aspectos dos diversos artigos constitucionais. Os autores defendiam (USINFO, 1997) o estabelecimento de um governo nacional forte, em oposição aos anti-federalistas, que propunham governos estaduais com maior autonomia e uma autoridade nacional fraca, expressando preocupações com o potencial de excesso de poder dos ramos legislativo e executivo e exigindo a inclusão de uma Declaração de Direitos.

1.2.1 James Madison: divisão de poder e autonomia estadual

Madison formulou um princípio basilar do federalismo americano: "*Os poderes delegados pela Constituição proposta para o governo federal são poucos e definidos. Aqueles que devem permanecer nos governos estaduais são numerosos e indefinido*s". Essa declaração sublinha o conceito de poderes residuais que permanecem com os estados, enfatizando sua autoridade ampla e não especificada em contraste com os poderes enumerados do governo federal.

Sua compreensão da natureza humana e da governança é encapsulada na célebre máxima: "*Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se anjos*

governassem os homens, nem controles externos nem internos sobre o governo seriam necessários. Ao formular um governo que deve ser administrado por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisso: primeiro, você deve capacitar o governo a controlar os governados; e, em segundo lugar, obrigá-lo a controlar a si mesmo" (MADISON, 1788).

Essa citação justifica a necessidade de freios e contrapesos internos e externos, incluindo a estrutura federal, para prevenir o exercício arbitrário do poder e salvaguardar a liberdade. O desenho do Senado dos EUA, que concede representação igual a cada estado, ilustra ainda mais o princípio federal e garante que os estados, como unidades políticas distintas, tenham uma voz no legislativo nacional.

A visão pragmática de Madison sobre o poder e o papel do federalismo no autodomínio governamental é central para o entendimento da estrutura constitucional americana. A sua afirmação sobre os "anjos" não é meramente filosófica, mas uma justificação prática para a arquitetura constitucional. Ao reconhecer a imperfeição inerente à governança humana, ele argumentou pela criação de mecanismos que assegurem que o governo irá "controlar a si mesmo".

O federalismo, por meio da divisão de poder entre os níveis nacional e estadual, atua como um controle interno sobre o governo federal. Isso impede a "*acumulação de todos os poderes*", que Madison explicitamente definiu como tirania.

Essa compreensão revela o federalismo como uma salvaguarda estrutural contra o excesso de poder governamental, assegurando que o poder seja difundido e que nenhuma entidade única possa se tornar despótica, protegendo assim as liberdades individuais. Reconhece-se que a própria natureza do comportamento político humano exige um sistema de freios e contrapesos, com o federalismo sendo um componente essencial.

1.2.2 Alexander Hamilton: tributação federal

Alexander Hamilton foi um defensor do poder do governo federal de arrecadar suas próprias receitas, criticando o "*sistema falacioso e ilusório de quotas e requisições*" que caracterizava a Confederação (Federalist nº 30)[7]. Ele argumentava que esse sistema, baseado na dependência das contribuições estaduais, inevitavelmente levava a uma "flagrante desigualdade e extrema opressão" e representava uma ameaça existencial à própria União.

[7] HAMILTON, Alexander. The Federalist, nº. 30: *Concerning the General Power of Taxation*. The New York Packet, Nova York, 28 dez. 1787.

Hamilton propôs um sistema de "*impostos, taxas e poder de tributar sobre artigos de consumo*" como um meio mais equitativo e eficiente de geração de receita.

Ele comparou esses impostos indiretos a um "fluido" que se ajustaria naturalmente aos meios de pagamento, permitindo que os cidadãos contribuíssem com base em seus recursos e, assim, evitando a opressão privada. Ele também observou que tais impostos sobre o consumo contêm inerentemente uma "segurança contra o excesso", pois taxas excessivamente altas reduziriam o consumo e a receita.

Hamilton asseverou que um "*poder geral de tributação, de uma forma ou de outra*", é um "*ingrediente indispensável em toda constituição*", declarando que "*o dinheiro é, com propriedade, considerado o princípio vital do corpo político*". Sem esse poder, advertiu, o governo "*cairia em uma atrofia fatal*". Ele desconsiderou a distinção entre tributação interna e externa, argumentando que "*todo PODER deve ser proporcional ao seu OBJETO*", enfatizando que o governo nacional precisava de autoridade fiscal para cumprir suas responsabilidades.

Nota-se a ênfase de Hamilton sobre a centralização fiscal como pré-requisito para a viabilidade nacional, advogando por um sistema de tributação federal. A natureza "fluida" dos impostos sobre o consumo foi apresentada como vetor de eficiência e equidade. Dessa forma, Hamilton indica que um grau de centralização fiscal como uma necessidade para uma nação forte, estável e unificada. Tal centralização permitiria ao governo federal abordar as exigências nacionais.

Com isso, conclui-se que algum grau de centralização fiscal, mesmo à custa da autonomia subnacional, pode ser considerado importante para a coesão nacional e a estabilidade econômica.

1.2.3 John Jay: unidade nacional

John Jay, nos *Federalist Papers*, expressou uma visão de unidade nacional, enfatizando a harmonia providencial entre o povo americano e sua terra. Ele argumentou contra a nação ser "*dividida em um número de soberanias insociáveis, invejosas e alienígenas*". Jay (JAY, 1787) destacou a ancestralidade comum, a língua, a religião, os princípios governamentais, os modos e os costumes como laços intrínsecos que uniam a população. Ele via os Estados Unidos como "*um país conectado, fértil e vasto*" cujas características naturais, como águas navegáveis, formavam "*uma espécie de corrente ao redor de suas fronteiras, como se para uni-las*". Essa unidade geográfica, associada à identidade

compartilhada de seu povo, reforçou sua convicção de que a nação estava destinada à coesão em vez da fragmentação.

A ênfase de Jay em "*um povo unido*" e "*um país conectado*" revela um compromisso ideológico com a unidade nacional como valor supremo. Seus alertas contra "*soberanias insociáveis, invejosas e alienígenas*" podem ser estendidos para abranger a desunião fiscal. Como Hamilton argumentou, um sistema fiscal fragmentado poderia levar à instabilidade econômica e ao conflito interestadual, minando a unidade que Jay defendia.

Dessa forma, tanto Hamilton quanto Jay consideravam os "*perigos da desunião*" como problemas políticos e econômicos. Dessa perspectiva, uma política fiscal unificada, mesmo que implique alguma centralização, pode ser vista como um meio para servir ao objetivo de manter a coesão nacional e prevenir as rivalidades internas que poderiam desmembrar a união.

1.3 Federalismo brasileiro: especificidades

1.3.1 Breve histórico

O federalismo foi formalmente introduzido no Brasil com a Proclamação da República em 1889, marcando uma transição do sistema imperial unitário anterior (BARBOSA, 2021). Durante a Primeira República (1889-1930), o federalismo brasileiro foi caracterizado pela dominância e autonomia das oligarquias estaduais em relação ao poder central.

Conforme Mendes e Branco (MENDES; BRANCO, 2021, p.45), a Constituição de 1891 organizou o Estado brasileiro sob um modelo federativo inspirado nos Estados Unidos da América. As antigas Províncias tornaram-se Estados-membros, dotados de constituições próprias e autonomia interna, condicionada ao respeito aos princípios constitucionais da União, sob pena de intervenção federal.

O presidencialismo adotado refletiu o modelo norte-americano. Instituiu-se a separação entre Justiça Federal e Justiça Estadual, com o Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula. Ao STF cabia assegurar a supremacia da Constituição Federal, inclusive controlando conflitos entre Estados e União, e uniformizando a aplicação da legislação federal.

O texto constitucional também previu a futura transferência da capital para o Planalto Central. Embora conciso, o texto organizou os elementos centrais do federalismo brasileiro: autonomia dos Estados, existência de constituições estaduais, competências próprias e mecanismos de controle federal para preservação da unidade constitucional.

Entretanto, apesar da inspiração norte-americana, a introdução do federalismo no Brasil revela uma diferença. O sistema federal dos EUA emergiu de uma agregação voluntária de estados já soberanos, um processo de "baixo para cima", onde poderes foram cedidos a um novo governo central. Em contrapartida, o federalismo brasileiro foi "introduzido" por decreto com a instauração da República, implicando uma imposição de "cima para baixo" sobre um estado que historicamente funcionou como um monólito político sob uma monarquia centralizada (REIS, 2005).

Essa diferença na gênese significa que o federalismo brasileiro tem lidado com uma tradição centralizadora, levando a um padrão de "movimentos pendulares" entre centralização e descentralização, em vez da centralização mais gradual e orgânica observada nos EUA. Esse contexto explica por que os esforços de centralização contemporâneos, como a reforma tributária, são percebidos como uma "erosão" em vez de uma evolução natural do pacto federativo (CÂMARA, ALMEIDA, 2023).

1.3.2. Federalismo dos EUA e do Brasil: semelhanças e diferenças

As trajetórias do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil apresentam diferenças estruturais, embora adotem o mesmo modelo de divisão de poderes. Nos Estados Unidos, o federalismo resultou da união de unidades políticas que transferiram parte de suas competências ao governo central. No Brasil, foi instituído a partir de um Estado unitário já formado, sem autonomia prévia das províncias.

No período colonial, as colônias norte-americanas desenvolveram competência normativa, enquanto as capitanias brasileiras permaneceram sob controle da Coroa, o que consolidou um padrão centralizador. A independência norte-americana decorreu de um movimento político organizado pelas colônias e levou à formação de uma confederação. No Brasil, a independência ocorreu por decisão da monarquia, preservando um núcleo de poder central.

A evolução constitucional dos Estados Unidos registrou uma ampliação gradual das competências federais, por interpretação judicial. No Brasil, o federalismo alternou fases de centralização e descentralização, refletidas nas constituições promulgadas desde 1889. Em matéria legislativa, os estados brasileiros não detiveram competência plena em áreas como Direito Civil, Comercial ou Penal, atribuídas à União. Nos Estados Unidos, os poderes da União são enumerados e os demais pertencem aos estados. O processo norte-americano de emenda constitucional requer aprovação de três quartos dos estados, enquanto no Brasil não

há exigência de ratificação pelas assembleias estaduais.

No campo fiscal, a Constituição de 1988 reconheceu os municípios como entes federativos, com competências próprias e participação em transferências de receitas. Apesar dessas diferenças, ambos os federalismos foram moldados por seus contextos históricos, pela relação entre tributação e autoridade política e pela necessidade de acomodar territórios extensos e diferenças regionais. Em ambos os casos, as constituições incluíram cláusulas que permitiram ampliação de competências federais e, em momentos de crise, a União assumiu dívidas de entes subnacionais e ampliou sua atuação sobre novas áreas de regulação.

Mas há semelhanças também, até porque o federalismo brasileiro foi inspirado na experiência norte-americana. Ambos se formaram conforme seus próprios contextos históricos, envolvendo padrões de ocupação territorial, relações políticas locais e o papel exercido pelas metrópoles coloniais. Em cada caso, a questão tributária ocupou posição central nos embates sobre autoridade política e motivou alterações constitucionais e institucionais ao longo do tempo.

Os dois estados federais passaram por transformações em resposta a mudanças políticas, sociais e econômicas. A dimensão territorial e as diferenças regionais levaram à adoção do federalismo como forma de organização do Estado, buscando acomodar interesses locais dentro de uma estrutura nacional.

As constituições dos dois países incorporaram cláusulas que permitiram a ampliação das competências da União. Em períodos de crise, os governos federais assumiram dívidas de entes subnacionais e ampliaram sua atuação sobre novas áreas, incluindo relações de trabalho e regulação econômica, reforçando o papel central da União na coordenação do sistema federativo.

A Constituição de 1988 apresenta um impulso descentralizador que elevou os municípios a entes federados (GIAMBIAGI, 1995). Entretanto, as origens históricas do federalismo brasileiro, de "cima para baixo", e seus recorrentes "movimentos pendulares" (REIS, 2005) revelam uma tendência centralizadora. Isso gera um paradoxo: uma estrutura formalmente descentralizada coexistindo com uma inclinação à centralização, muitas vezes impulsionada por mecanismos fiscais.

A atual reforma tributária, ao unificar os principais impostos sobre o consumo e estabelecer um comitê gestor central em nível federal de tributos estaduais e municipais, pode ser vista como uma manifestação desse paradoxo. Ela simplifica o sistema tributário, mas centraliza o controle. Essa compreensão enquadra a reforma tributária de 2023 não como um evento isolado, mas como uma continuação da trajetória federal de centralização fiscal.

1.3.3. Centralização do federalismo: EUA e Brasil

Segundo Kernell, Jacobson, Kousser e Vavreck (2014), o federalismo norte-americano contemporâneo caracteriza-se pela ampliação da capacidade do governo nacional de definir políticas públicas em áreas antes atribuídas aos estados. Essa ampliação ocorre tanto pela assunção direta de competências quanto pelo uso de incentivos financeiros que condicionam a atuação dos governos estaduais às decisões federais.

A Suprema Corte teve papel relevante nesse processo. Em Garcia v. San Antonio (1985), conforme analisado pelos autores, a Corte reconheceu a aplicação de normas federais trabalhistas aos servidores estaduais, afirmando que a proteção dos interesses dos estados se dá pelo processo político federal. Já em United States v. Lopez (1995), a Corte indicou limites ao alcance da legislação federal ao exigir relação demonstrável entre a norma e o comércio interestadual, embora esse entendimento não tenha revertido a tendência de ampliação de competências federais.

Kernell, Jacobson, Kousser e Vavreck (2014) destacam também o crescimento da legislação de prevenção, por meio da qual normas federais substituem disposições estaduais em determinados campos. Esse instrumento reforça a primazia federal na formulação de políticas.

Apesar disso, os estados ampliaram suas estruturas administrativas, pois grande parte das políticas definidas pelo governo federal é executada pelos governos estaduais. Para garantir cooperação, o governo nacional utiliza repasses de recursos e imposições regulatórias. Após a década de 1980, com limitações orçamentárias, intensificou-se o uso de imposições sem transferência de recursos, deslocando custos de implementação para os estados.

Kernell, Jacobson, Kousser e Vavreck (2014) explicam ainda que as subvenções federais (*grants*) aos estados tornaram-se parte relevante das relações intergovernamentais no último século. Esses repasses permitem que o governo nacional estabeleça parâmetros sobre políticas executadas pelos estados. Os autores distinguem *block grants* e *matching grants*. Nos *block grants*, a União transfere um valor fixo, e qualquer ampliação ou redução de gastos fica a cargo exclusivo do estado, o que, na prática, leva os governos estaduais a gastar exatamente o valor do repasse, permitindo que o governo federal defina o nível de gasto final.

Assim, o sistema federal dos EUA experimenta mudanças no equilíbrio de poder em direção ao governo nacional desde sua fundação, particularmente após a Guerra Civil, mas

tem mantido sua estrutura federal, com a Décima Emenda continuando a proteger os direitos estaduais. Os debates nos EUA frequentemente giram em torno da realização ótima dos princípios do federalismo, em vez de sua erosão.

Condicionamentos federais

Kernell, Jacobson, Kousser e Vavreck (2014) destacam que, a partir da década de 1960, o governo federal passou a utilizar mandatos não financiados para impor políticas a serem executadas pelos estados, sem repasse integral dos custos. Um exemplo citado pelos autores é a Education for All Handicapped Children Act de 1975, que exige a oferta de serviços de educação especial, mas transfere aos estados e distritos escolares a maior parte do ônus financeiro.

Os autores também explicam mecanismos federais de vinculação, como os *crosscutting requirements*, que condicionam diversos programas estaduais ao cumprimento de normas federais, e os *crossover sanctions*, que vinculam o recebimento de recursos de um programa ao atendimento de regras de outro. Outro instrumento é o *direct order*, em que a União impõe obrigações acompanhadas de penalidades legais, como no caso da aplicação da *Clean Water Act* sobre municípios.

Por fim, Kernell, Jacobson, Kousser e Vavreck (2014) observam que a transferência de responsabilidades para os estados altera quem arca com o financiamento das políticas públicas. A tributação federal é majoritariamente progressiva, enquanto os sistemas tributários estaduais tendem a ser regressivos. Assim, a redistribuição de encargos tende a deslocar parte do custo para contribuintes de menor renda.

Nesse contexto, apesar de a Décima Emenda da Constituição dos Estados Unidos estabelecer que os poderes não delegados ao governo federal permanecem com os estados ou com o povo. Kernell, Jacobson, Kousser e Vavreck (2014) observam, porém, inobstante essa garantia formal, a partir da década de 1960 a União passou a expandir sua atuação por meio de instrumentos que condicionam ou impõem políticas aos estados.

Em contraste, a questão que se coloca no Brasil é a de "erosão" do federalismo, que é corroborada por argumentos que detalham "estratégias de erosão constitucional" (CÂMARA, ALMEIDA, 2023) observadas na história recente do Brasil. Tais estratégias incluem: o uso excessivo do unilateralismo legislativo (por exemplo, governar por decretos e portarias), modificações significativas na estrutura administrativa (como a militarização da administração pública e a perseguição de servidores civis), o estrangulamento orçamentário de áreas políticas específicas e a restrição dos espaços de participação da sociedade civil.

Esses pontos abordam a erosão constitucional em um sentido mais amplo, mas

impactam o federalismo ao concentrar o poder no nível federal e minar a autonomia, a capacidade e a viabilidade financeira das entidades subnacionais.

O conceito de "erosão" do federalismo, tal como proposto, distingue a experiência brasileira da americana, no qual as mudanças de poder ocorreram, mas a estrutura federal permanece intacta. A história "pendular" do Brasil e as "estratégias de erosão constitucional" sugerem um enfraquecimento mais ativo e sistêmico do equilíbrio federal. A distinção aqui é que a erosão não é apenas uma questão de texto ou desenho constitucional, mas uma consequência de práticas administrativas e fiscais que levam à concentração de poder no nível federal.

A atual reforma tributária, ao centralizar a competência tributária e estabelecer um Comitê Gestor, é um exemplo dessa erosão administrativo-fiscal. Ela impacta a autonomia financeira e legislativa que são a base do federalismo, levando a um enfraquecimento dos entes subnacionais.

2. Reforma Tributária: reconfiguração da competência tributária subnacional

2.1 Cenário tributário anterior: ICMS e ISSQN

Antes da recente reforma tributária de 2023, a arquitetura do federalismo fiscal no Brasil era marcada por um sistema no qual o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) era o imposto sobre valor agregado de competência estadual, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) era o imposto municipal sobre serviços. Esses tributos representam fontes de receita e vetor de autonomia financeira de estados e municípios, respectivamente (GIAMBIAGI, 1995).

Esse federalismo fiscal, porém, tem sido moldado por desigualdades regionais e uma tradição municipalista, especialmente após a Constituição de 1988, que reconheceu os municípios como membros plenos da federação, com poderes tributários e acesso a transferências compensatórias. Esse desenho constitucional, que em tese promove descentralização, também agravou desequilíbrios na distribuição de recursos fiscais em toda a federação. A reforma de 1988, ao aumentar as transferências intergovernamentais, visava abordar os desequilíbrios verticais, em grande parte às custas da União, mas inadvertidamente ampliou os desequilíbrios horizontais existentes (GIAMBIAGI, 1995).

O advento da Constituição de 1988 fez com que estados e municípios se

beneficiassem de uma maior descentralização tributária, mas eles enfrentavam simultaneamente pressões renovadas para expandir seus gastos, muitas vezes sem um aumento correspondente em sua própria capacidade de geração de receita.

O sistema pré-reforma (EC132/2023), com ICMS e ISSQN independentes, que concedia autonomia tributária aos entes subnacionais, também delineou o fenômeno da "guerra fiscal". Estados e municípios competindo por investimentos ao oferecer diversos benefícios e incentivos fiscais (FLORÊNCIO, 2021). Essa competição, uma manifestação da autonomia legislativa, simultaneamente gerava distorções econômicas, ineficiências e um ambiente jurídico complexo (GIAMBIAGI, 1995).

Os objetivos declarados da reforma tributária de 2023 são de simplificação e a mudança para um imposto de valor agregado unificado, com tributação no destino, visando mitigar essas questões. Isso significa que o sistema anterior, apesar de sua natureza descentralizada, não estava isento de desvantagens, o que justificou a centralização atual como um meio de alcançar maior eficiência econômica nacional e reduzir o conflito interfederal.

2.2 Imposto sobre Bens e Serviços (IBS): características

O Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), introduzido pela EC 132/2023, foi instituído para substituir o ICMS, de competência estadual, e o ISSQN, de competência municipal, adotando o modelo de Imposto sobre Valor Agregado. O tributo unifica a incidência sobre o consumo, buscando simplificar a estrutura tributária.

Seu regime é não cumulativo, permitindo o crédito do imposto pago nas etapas anteriores da circulação, o que elimina o efeito cascata. A incidência é ampla e alcança operações com bens e serviços, com fato gerador definido como qualquer operação onerosa e, em determinados casos, operações não onerosas ou realizadas abaixo do valor de mercado, incluindo bens e serviços destinados ao uso ou consumo do contribuinte ou de seus empregados (GOVERNO FEDERAL; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2024).

O IBS adota arrecadação no destino, deslocando o critério de cobrança do local de produção para o local de consumo. A base de cálculo é o valor total da operação, compreendendo todos os valores cobrados, como juros, multas e custos de transporte, com exclusão do próprio IBS, da CBS e do IPI (GOVERNO FEDERAL; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2024).

A definição da alíquota base é nacional, nos termos do art. 18 da Lei Complementar nº 214, de 2025[8], cabendo a estados e municípios fixarem alíquotas específicas dentro de suas respectivas competências, nos termos do art. 14[9] da mesma lei complementar. A alíquota efetiva resulta da soma das alíquotas estadual e municipal do local de destino da operação (GOVERNO FEDERAL; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2024).

O sujeito passivo é, em regra, o fornecedor do bem ou serviço. A Lei Complementar nº 214/2025 atribuiu às plataformas digitais, inclusive aquelas domiciliadas no exterior, a responsabilidade pela arrecadação do IBS e da CBS em certas operações de intermediação, podendo substituir o fornecedor estrangeiro para fins de cumprimento da obrigação tributária (GOVERNO FEDERAL; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2024).

A implementação do IBS foi planejada para ser gradual, iniciando em 2027 e atingindo plena operação até 2033. Essa abordagem faseada envolve inicialmente uma alíquota simbólica, seguida por uma substituição progressiva dos impostos existentes (ICMS, ISS, PIS, Cofins) pelo novo modelo dual (IBS + CBS), permitindo a adaptação de empresas e governos. (FLORÊNCIO, 2021).

As estimativas atuais sugerem que a alíquota combinada do IBS (estadual e municipal) e da CBS (federal), incluindo o novo Imposto Seletivo (IS), pode variar entre 26,5% e 28%. Especificamente, a CBS é estimada em 8,8%, e o IBS entre 17,5% e 18%. Os objetivos declarados do IBS – simplificação, não cumulatividade, neutralidade e o princípio do destino (FLORÊNCIO, 2021) – são projetados para resolver problemas antigos de complexidade tributária e ineficiência fiscal no Brasil.

No entanto, alcançar esses benefícios macroeconômicos exige uma redução na discricionariedade legislativa anteriormente desfrutada pelas entidades subnacionais sobre suas principais fontes de receita. A transição para um imposto único e de base ampla, mesmo com a redistribuição de receita para estados e municípios, centraliza o poder de definir as regras tributárias no nível federal. Isso implica um *trade-off* político-institucional: maior eficiência econômica e simplificação administrativa são priorizadas em detrimento da autonomia legislativa subnacional, um princípio do federalismo.

---

[8] Art. 18. As alíquotas de referência serão fixadas por resolução do Senado Federal: I - para a CBS, de 2027 a 2035, nos termos dos arts. 353 a 359, 366, 368 e 369 desta Lei Complementar; II - para o IBS, de 2029 a 2035, nos termos dos arts. 361 a 366 e 369 desta Lei Complementar; III - para o IBS e a CBS, após 2035, as vigentes no ano anterior.

[9] Art. 14. As alíquotas da CBS e do IBS serão fixadas por lei específica do respectivo ente federativo, nos seguintes termos: I - a União fixará a alíquota da CBS; II - cada Estado fixará sua alíquota do IBS; III - cada Município fixará sua alíquota do IBS; e IV - o Distrito Federal exercerá as competências estadual e municipal na fixação de suas alíquotas.

2.3 Mitigação de competência tributária de estados e municípios

2.3.1 Instituição do IBS por lei complementar federal: implicações para autonomia dos entes subnacionais

Um aspecto da reforma tributária é que a instituição e definição de aspectos fundamentais - como hipóteses de incidência, sujeição passiva, responsabilidade tributária, aspectos materiais, entre outros - do IBS são previstos em Lei Complementar Federal (Lei Complementar nº 214, de 2025). Isso significa que, mesmo que a arrecadação do IBS seja integralmente direcionada a estados e municípios, a maior parte de seu arcabouço regulatório será de âmbito nacional e uniformemente centralizado no nível federal.

Essa centralização restringe a capacidade de estados e municípios de oferecerem benefícios fiscais de forma independente ou de atraírem setores econômicos por meio de políticas tributárias personalizadas, uma vez que qualquer legislação local que se desvie dos limites estabelecidos na Lei Complementar nº 214/2025 será considerada inconstitucional.

Uma preocupação é que a "pretensa neutralidade" de uma lei complementar federal nacional e uniforme pode não se concretizar na prática. A influência política de estados e municípios mais desenvolvidos economicamente e densamente povoados poderia levar a medidas regulatórias que favoreçam seus setores econômicos específicos, potencialmente em detrimento de regiões menos influentes (FLORÊNCIO, 2021).

Ademais, a substituição do ICMS e do ISSQN pelo IBS regulado pela União altera a natureza do poder fiscal subnacional. As entidades federadas correm o risco de se tornarem meras recebedoras de distribuição financeira de impostos, em vez de manterem uma competência tributária para definir as regras de suas próprias fontes de receita primárias.

O papel da Lei Complementar nº 214/2025 é central para o argumento da erosão do federalismo. A Lei Complementar é um instrumento constitucionalmente previsto, mas se torna o mecanismo por meio do qual o poder tributário é centralizado. A Emenda Constitucional nº 132/2023, ao determinar que uma lei complementar federal defina as regras para um imposto cuja arrecadação será direcionada a estados e municípios, na prática retira competência tributária legislativa de entes subnacionais e a concentra na União.

Os entes federados subnacionais perdem o poder de definir bases de cálculo, conceder isenções ou implementar incentivos específicos, mesmo que mantenham a capacidade

limitada de alterar alíquotas. Isso representa uma mudança de competência legislativa tributária para um sistema de partilha de receitas, alterando o equilíbrio de poder dentro da federação. A "uniformidade" alcançada pela lei federal, benéfica para a simplificação, ocorre às custas da discricionariedade legislativa subnacional, que é uma característica de um sistema federativo consolidado.

2.3.2. Roque Carrazza: mitigação da competência tributária subnacional

Roque Antonio Carrazza (EPM, 2024) manifestou oposição à reforma tributária aprovada pelo Congresso Nacional, apontando falhas em suas aplicações constitucionais e argumentando que sua implementação poderia ter se beneficiado de maior cautela e deliberação pública. Carrazza destacou que as principais controvérsias em torno da reforma não se referem à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), mas sim ao Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Seu argumento é que estados e municípios são enfraquecidos ao perderem seu protagonismo na tributação do consumo. Carrazza sustentou que potenciais dificuldades e ambiguidades nas transferências de receita sob o novo sistema poderiam violar o princípio federativo, que é consagrado como uma cláusula pétrea da Constituição Federal. Carrazza (CARRAZZA, 2019) sustenta o princípio geral de que o sistema constitucional brasileiro não admite conflitos de competência em matéria tributária.

A visão de Carrazza é compartilhada por outros estudiosos e doutrinadores. Ricardo Lodi Ribeiro (FLORÊNCIO, 2021) enfatiza que a dimensão fiscal do federalismo exige uma distribuição adequada de competências tributárias, não apenas partilha de receitas. Ele argumenta que mesmo a capacidade limitada das entidades subnacionais de definir alíquotas uniformes não atende ao requisito de atribuir competência tributária própria a cada membro da federação. Isso se alinha com a preocupação mais ampla de Carrazza em relação ao "esvaziamento" da competência tributária subnacional.

A oposição de Carrazza, juntamente com sua afirmação de que a reforma "poderia violar o princípio federativo, que é uma cláusula pétrea da Constituição Federal", eleva a crítica de um mero desacordo político a um desafio fundamental à legalidade constitucional.

Uma cláusula pétrea é uma disposição da Constituição que não pode ser alterada, mesmo por uma emenda constitucional. Se a reforma tributária, por meio da lei complementar federal e do Comitê Gestor, for de fato percebida como transferindo competências tributárias essenciais de uma forma que altera fundamentalmente a forma federativa do Estado, isso

levanta uma questão constitucional: implica que a "erosão" do federalismo é uma violação constitucional, indicando uma implicação mais séria para a própria estrutura e legitimidade do Estado brasileiro.

Carrazza (CARRAZZA, 2024, p. 1103) sustenta que a reestruturação do sistema de tributação sobre o consumo, tal como promovida pela EC nº 132/2023, não poderia ter sido realizada mediante o exercício do poder reformador previsto na Constituição de 1988. Para o autor, essa modificação somente seria legítima se produzida por Assembleia Constituinte, pois envolve alteração do desenho estrutural da distribuição de competências tributárias entre os entes federativos.

O autor afirma ainda que o sistema constitucional tributário brasileiro, tal como concebido pela Constituição de 1988, possui fundamentos adequados e não apresentava, em sua visão, necessidade de mudança com a amplitude realizada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (CARRAZZA, 2024, p. 1106). Contudo, reconhece que havia um contexto de demanda social por alterações em razão de dificuldades administrativas, alto custo de conformidade, baixa percepção de retorno dos tributos pagos e carga tributária considerada elevada. Além disso, a complexidade normativa acumulada, a inadequação de dispositivos diante da economia digital e a regressividade do sistema também fomentaram a pressão por uma reforma.

Carrazza observa também que o elevado nível de litigiosidade entre administrações tributárias e contribuintes é um elemento do cenário tributário caótico que se observa no Brasil. Segundo ele, a solução passaria por formas de cooperação e diálogo entre os entes fazendários e os contribuintes, e não pela alteração radical do modelo constitucional. Defende também que uma reforma administrativa, voltada à racionalização do gasto público, deveria preceder qualquer reforma tributária, como condição para a redução eficaz da carga tributária.

Por fim, Carrazza (2024, p. 1109) argumenta que o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS), embora composto formalmente por representantes dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, terá suas decisões relacionadas ao IBS necessariamente harmonizadas às da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União. Para o autor, esse arranjo resulta, na prática, na prevalência da União sobre as decisões relativas ao IBS. Assim, sustenta que a EC nº 132/2023 reduz a autonomia dos entes subnacionais, tanto pela centralização na gestão do tributo quanto pela vedação à concessão de benefícios fiscais pelos Estados e Municípios, afetando o núcleo do princípio federativo ao restringir seu espaço de atuação política.

2.3.3. Competência legislativa tributária: antes e depois da EC nº 132/2023

A Emenda Constitucional 132/2023, ao instituir o IBS, altera a autonomia legislativa tributária dos estados, municípios e Distrito Federal. Antes da reforma, os estados legislavam sobre o ICMS, podendo definir alíquotas dentro dos limites constitucionais, conceder benefícios fiscais e estabelecer regras próprias, o que resultou em disputas entre unidades federadas. Os municípios exercem função semelhante em relação ao ISSQN. Esse arranjo descentralizado permitia escolhas fiscais distintas, mas contribuía para um sistema complexo (GIAMBIAGI, 1995).

Com a implementação do IBS, ICMS e ISSQN são substituídos por um único imposto disciplinado de forma abrangente pela Lei Complementar nº 214/2025. Estados e municípios perdem a capacidade de definir base de cálculo, isenções e regras específicas, restando-lhes a fixação de alíquotas uniformes dentro de seus territórios, salvo nos casos de regimes diferenciados previstos em lei. A Lei Complementar 214/2025[10] prevê que cada ente deve definir sua alíquota por lei própria; se isso não ocorrer, conforme o art. 14[11], aplica-se automaticamente a alíquota de referência fixada pelo Senado, garantindo continuidade da arrecadação.

A regulamentação infralegal do IBS será nacional e uniforme, o que limita a possibilidade de concessão de incentivos fiscais e reduz a competição tributária entre unidades federadas (FLORÊNCIO, 2021). Por fim, a arrecadação passa a ser distribuída entre os entes, que deixam de exercer competência plena sobre a construção normativa de suas principais fontes de receita e assumem posição de destinatários da partilha do produto arrecadado.

A Tabela 1 ilustra essa mudança:

---

[10] BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Dispõe sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). **Art. 14.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp214.htm#art14.

[11] BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Dispõe sobre o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). **Art. 14.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp214.htm#art14.

Tabela 1: Competência Tributária: ICMS/ISSQN vs. IBS

Característica	**ICMS (Estadual)**	**ISSQN (Municipal)**	**IBS**
Tributo	Imposto sobre sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	Imposto sobre Serviços	Imposto sobre Bens e Serviços
Ente federado competente	Estado	Município	União Lei Complementar
Autonomia	Ampla: alíquotas, base de cálculo, isenções, obrigações tributárias acessórias.		Limitada: alíquotas
Guerra Fiscal / Potencial	Alto	Alto	Baixo, devido à centralização
Competência Tributária	Legislativa e Administrativa	Legislativa e Administrativa	Distribuição via Comitê Gestor do IBS.

O sistema anterior, caracterizado pelo ICMS e ISSQN, alimentava uma "guerra fiscal" onde estados e municípios competiam por meio de incentivos fiscais. Nota-se que na nova arquitetura do federalismo fiscal do Brasil o IBS tende reduzir essa forma de competição, mas a centralização do poder legislativo não erradica a competição interfederal; em vez disso, ela muda seu palco (CCIF, 2024).

Em vez de disputar empresas por meio de benefícios fiscais, estados e municípios agora competirão por influência dentro do Comitê Gestor do IBS para garantir que seus interesses sejam adequadamente refletidos, seja na lei complementar federal, ou em regulamentações do próprio Comitê.

Isso implica o surgimento de uma nova forma de "guerra fiscal" – uma guerra política – onde os esforços de *lobby* e a representação dentro do Comitê Gestor se tornam mais importantes. Essa nova dinâmica pode potencialmente desfavorecer entidades menores ou menos influentes politicamente, transformando a natureza do conflito interfederal de competição econômica para manobras políticas.

2.4 Competência tributária dos entes subnacionais: tributos diretos, taxas e contribuições

A Reforma Tributária do Consumo, instituída pela EC nº 132/2023[12], promoveu centralização regulatória no âmbito dos tributos sobre o consumo, ao substituir gradualmente o ICMS e o ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), cuja disciplina normativa é definida em lei complementar federal. Essa centralização se limita ao campo da tributação indireta, não alcançando a integralidade da competência tributária dos entes subnacionais. Estados, Distrito Federal e Municípios preservam competências próprias para instituir e regulamentar tributos diretos, taxas e determinadas contribuições, mantendo capacidade normativa sobre fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de incidência e sujeição passiva nesses tributos.

No caso dos Estados e do Distrito Federal, permanece íntegra a competência prevista no art. 155[13] da Constituição de 1988 para instituir: (i) o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) e (ii) o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). A EC nº 132/2023, porém, introduziu novos delineamentos constitucionais para esses tributos. O ITCMD passa a ser progressivo em razão do valor do quinhão, do legado ou da doação, o que permite aos estados estabelecer, por meio de leis estaduais, graduações de incidência conforme a capacidade contributiva. Quanto ao IPVA, a emenda define que o imposto poderá ter alíquotas diferenciadas conforme o tipo, valor, utilização e impacto ambiental do veículo, e que sua incidência alcançará veículos terrestres, aquáticos e aéreos, salvo aqueles destinados a uso comercial.

Os Municípios, conforme o art. 156 da Constituição[14], mantêm competência plena para instituir o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis (ITBI). Essas espécies tributárias permanecem sob disciplina legislativa municipal, assegurando base de arrecadação direta vinculada ao território e à política urbana.

Além disso, Estados, Distrito Federal e Municípios preservam, nos termos do art.

---

[12] BRASIL. Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm

[13] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#art155

[14] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Art. 15**6. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#art156

145[15] da Constituição, competência para instituir taxas decorrentes do exercício do poder de polícia ou da utilização de serviços públicos específicos e divisíveis, bem como contribuições de melhoria decorrentes de obras públicas. Tais figuras tributárias garantem instrumentos para o financiamento de serviços locais e para a repartição de custos de investimentos públicos que valorizem propriedades privadas.

Outro ponto relevante introduzido pela EC nº 132/2023 é o novo art. 149-A[16], que autoriza Municípios e Distrito Federal a instituírem a COSIP - contribuição para custeio, expansão e melhoria do serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento destinados à segurança e preservação de logradouros. A norma mantém a possibilidade de cobrança da contribuição na fatura de energia elétrica. Trata-se de ampliação da competência tributária municipal, com definição em lei local e vinculação da receita à prestação do serviço correspondente.

2.4.1 Estados e municípios com competências tributárias preservadas

Conclui-se, portanto, que a EC nº 132/2023 não extinguiu a competência tributária dos Estados e Municípios. A alteração concentrou, no plano constitucional, a disciplina normativa do imposto sobre o consumo, substituindo o ICMS e o ISS pelo IBS, cuja regulação é definida por lei complementar federal e administrada pelo Comitê Gestor do IBS. Essa centralização recai exclusivamente sobre a tributação indireta do consumo.

Os Estados e o Distrito Federal mantêm competência plena para instituir e disciplinar o ITCMD e o IPVA, nos termos do art. 155 da Constituição, com novos parâmetros constitucionais introduzidos pela emenda, como a progressividade do ITCMD e a possibilidade de alíquotas diferenciadas do IPVA segundo critérios de tipo, valor, utilização e impacto ambiental. Os Municípios preservam competência integral para instituir o IPTU e o ITBI (art. 156 da Constituição), mantendo base fiscal própria vinculada ao território urbano.

Além disso, Estados, Distrito Federal e Municípios continuam competentes para instituir taxas e contribuições de melhoria, conforme o art. 145 da Constituição. A EC nº 132/2023 também ampliou a competência municipal ao prever, no art. 149-A, a possibilidade de instituição de contribuição destinada ao custeio, à expansão e à melhoria da iluminação pública e de sistemas de monitoramento em logradouros, com autorização para cobrança na fatura de energia elétrica.

---

[15] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Art. 145**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#art145

[16] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 149-A. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#art149A

Dessa forma, a centralização promovida pela EC nº 132/2023 se limita ao imposto sobre o consumo. A competência tributária subnacional permanece preservada e, em determinados pontos, ampliada - como no caso da COSIP. A existência de coordenação federativa via IBS e Comitê Gestor não implica supressão ou erosão do federalismo fiscal, pois não elimina a capacidade normativa e arrecadatória própria dos entes subnacionais.

3. Comitê Gestor do IBS: centralização

3.1 Comitê Gestor do IBS: atribuições e competência

O Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços - CG-IBS - é concebido, nos termos do PLP 108/2024[17], já aprovado no Senado Federal e agora sob deliberação da Câmara dos Deputados, como uma entidade estritamente técnica, cuja função é a operacionalização de regras definidas na Lei Complementar nº 214/2025.

Essas regras estão ainda em debate e deliberação no Congresso Nacional[18]. O papel do Comitê Gestor inclui arrecadar o imposto IBS, efetuar as compensações, realizar as retenções previstas na legislação específica, e distribuir o produto da arrecadação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e decidir o contencioso administrativo. Esse mecanismo permite que as entidades subnacionais recebam seus recursos alocados sem dependência de transferências de outras unidades federativas, com a distribuição aderindo às regras e algoritmos pré definidos na Lei Complementar nº 214/2025.

Além da arrecadação e distribuição, o CG-IBS é competente para elaborar a regulamentação do IBS e outras normas operacionais infralegais, dentro dos limites definidos na Lei Complementar nº 214/2025. O Comitê também é responsável por coordenar ações integradas entre as autoridades fiscais estaduais e municipais para prevenir conflitos e assegurar a segurança jurídica. Adicionalmente, o Comitê Gestor tem competência de uniformizar a interpretação da legislação tributária, no âmbito administrativo, e gerencia o contencioso administrativo do IBS.

O Governo Federal não tem participação no Comitê Gestor do IBS e não tem assento no Conselho Superior do CG-IBS, o qual é integrado por 54 (cinquenta e quatro membros), sendo 27 de cada Estado e Distrito Federal, e 27 representando o conjunto dos Municípios e o Distrito Federal. O modelo de governança está definido no PLP 108/2024 ainda sob deliberação do Congresso Nacional.

A aprovação das decisões exige condições cumulativas: maioria absoluta de representantes dos Estados/Distrito Federal mais representantes correspondentes a mais de

---

[17] BRASIL. Projeto de Lei Complementar n. 108, de 2024. **Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – CG-IBS**; Apresentado à Câmara dos Deputados em 5 jun. 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2438459

[18] BRASIL. Ministério da Fazenda. **Reforma Tributária – Fique por dentro: Conselho Federativo do IBS**. Brasília: Ministério da Fazenda, 28 ago. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes/2023-08-28_reforma-tributaria_fique-por-dentro_conselho-federativo-do-ibs.pdf. Acesso em: 08 nov. 2025.

50% da população brasileira, e maioria absoluta de representantes dos Municípios/Distrito Federal.

A presidência do Conselho também se alterna entre representantes estaduais e municipais, a cada dois anos. Conforme o PLP 108/24, o CG-IBS é estruturado, além do Conselho Superior, uma Diretoria-Executiva, uma Secretaria-Geral, uma Assessoria de Relações Institucionais e Interfederativas, uma Corregedoria e uma Auditoria Interna (CCIF, 2024).

A representação do Comitê Gestor como uma entidade "estritamente técnica", sem participação direta do governo federal, visa transmitir uma imagem de neutralidade e descentralização. No entanto, uma análise mais aprofundada revela que seus amplos poderes sobre arrecadação, distribuição, regulamentação e interpretação são inerentemente políticos.

O ato de definir e implementar "regras" e "algoritmos" envolve escolhas políticas que terão impactos nas disparidades regionais e na autonomia fiscal das entidades subnacionais. Isso sugere que o rótulo "técnico" pode servir para mascarar um órgão político centralizado, onde a luta por influência e representação[19] será intensa. Consequentemente, essa estrutura, apesar de sua natureza técnica declarada, corre o risco de se tornar um foco de centralização política, potencialmente minando o equilíbrio federativo.

3.2 Críticas à centralização da competência tributária

3.2.1 Perda de poder de prefeitos e governadores

Carraza (CARRAZA, 2019) argumenta que estados e municípios experimentam um enfraquecimento de seu poder político devido à perda de seu protagonismo na tributação do consumo sob Emenda Constitucional nº 132/2023. As preocupações são particularmente agudas entre os gestores municipais, que destacam o atraso nas eleições para os representantes municipais no Comitê Gestor[20]. Esse atraso é crítico porque o Comitê Gestor tem autoridade sobre questões tributárias fundamentais, como contencioso tributário e distribuição de receitas. Tais decisões impactam a autonomia municipal e sua capacidade de gerenciar os assuntos locais.

---

[19] Confederação Nacional de Municípios. Reforma Tributária: especialistas da CNM esclarecem principais pontos do IBS a milhares de gestores municipais na Marcha. Brasília: CNM, 21 mai. 2025. Disponível em: https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/reforma-tributaria-especialistas-da-cnm-esclarecem-principais-pontos-do-ibs-a-milhares-de-gestores-municipais-na-marcha. Acesso em: 08 nov/25

[20] CNN Brasil. IBS: Comitê elege presidente, mas impasse persiste entre municípios. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ibs-comite-elege-presidente-mas-impasse-persiste-entre-municipios/

Antes da reforma, governadores e prefeitos exerciam poder legislativo pleno sobre o ICMS e o ISSQN, respectivamente. Após a reforma, esse poder é em grande parte transferido, por meio da Lei Complementar nº 214/2025 para o CG-IBS. Consequentemente, sua influência agora depende de sua capacidade de garantir representação e exercer pressão política dentro do CG-IBS. Esta é uma mudança de paradigma na federação brasileira, que se alterna de competência legislativa direta para a influência política indireta. Essa mudança enfraquece a capacidade de entes subnacionais de responder com autonomia às necessidades locais por meio da política tributária, tornando-os dependentes de decisões tomadas por um órgão coletivo onde sua voz individual é diluída.

3.2.2. Inconstitucionalidade e efeito centralizador do Comitê Gestor

O estabelecimento do Comitê Gestor do IBS tem gerado críticas, com argumentos que apontam sua inconstitucionalidade e os riscos que ele representa para o equilíbrio federativo. Críticos afirmam que o Comitê Gestor funciona como uma "superagência", centralizando o controle sobre a arrecadação, fiscalização e distribuição de receita dos dois impostos sobre o consumo mais importantes do país. Essa concentração de poder efetivamente retira de estados e municípios de sua autonomia para gerenciar uma parte fundamental de suas finanças, assemelhando-se a uma empresa privada que precisa de permissão de um gerente externo para lidar com sua própria receita (Carraza, 2021).

Um argumento central contra o Comitê é que a transferência forçada dessas competências essenciais para um único órgão centralizado viola a forma federativa do Estado, que é consagrada como uma cláusula pétrea na Constituição brasileira de 1988. A estrutura proposta do Comitê Gestor também introduz potencial insegurança jurídica para os contribuintes, em decorrência da ainda falta de transparência sobre a eleição e os procedimentos operacionais do Comitê Gestor do IBS, ao risco de decisões políticas interferirem na administração tributária e ao potencial de aumento da burocracia em vez de simplificação.

Persistem preocupações sobre um desequilíbrio na representação, particularmente entre municípios e estados dentro do Comitê. Cidades menores, com menor influência política, podem ser desproporcionalmente desfavorecidas na distribuição de recursos, impactando sua capacidade de fornecer serviços públicos e fomentar ambientes de negócios locais.

Argumenta-se que a centralização da gestão tributária dentro do Comitê Gestor leva a

uma ruptura do modelo federativo brasileiro. Estados e municípios perdem controle sobre suas próprias receitas, comprometendo sua capacidade de lidar com as realidades diversas e únicas de suas respectivas regiões. Dadas as dimensões continentais do Brasil e as vastas disparidades econômicas (por exemplo, as economias distintas de São Paulo versus uma cidade no interior do Nordeste), a imposição de um modelo único e centralizado de arrecadação e gestão tributária corre o risco de ignorar essa diversidade fundamental, afetando, em última análise, a eficiência e a equidade do sistema. Ao enfraquecer a autonomia local, o sistema proposto é visto como um impedimento ao empreendedorismo e à liberdade econômica. Isso ocorre porque as empresas se tornariam cada vez mais dependentes de normas centralizadas que podem estar desconectadas das realidades e necessidades específicas de setores ou regiões individuais.

Scaff (SCAFF, 2025) argumenta que a reforma tributária constitui um modelo federativo centralizador onde a União assume um papel preponderante, relegando os interesses locais a uma posição secundária, criando assim uma "Federação da União" de fato. Essa interpretação contradiz diretamente o Artigo 1º da Constituição de 1988, que define a República Federativa do Brasil como uma "união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal", omitindo a União como entidade federada nessa definição fundamental. Isso implica que as entidades subnacionais poderiam ser efetivamente reduzidas a "autarquias de nível especial" sob controle federal.

A caracterização do Comitê Gestor como uma "superagência" (CARRAZA, 2019) e o argumento sobre sua potencial violação de uma cláusula pétrea representam desafios à ordem constitucional. Isso leva a crítica além do mero desacordo político para uma questão de legitimidade constitucional. Se estados e municípios são efetivamente reduzidos a "autarquias de nível especial" (SCAFF, 2025), isso significa uma redefinição de seu *status* constitucional. Essa transformação muda o Brasil de uma federação para um "estado unitário descentralizado" ou uma "Federação da União".

Essa é a implicação final da erosão: uma metamorfose constitucional que mina os princípios fundadores sobre os quais a República brasileira foi estabelecida, potencialmente levando a instabilidade e desafios legais a longo prazo.

3.2.3 CG-IBS comparado a Simples Nacional e GST Council (Índia)

A análise do Comitê Gestor do IBS pode ser desenvolvida a partir de comparações com modelos nacionais e internacionais. O Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) é uma referência relevante (BRANDÃO; VIANA; SILVA, 2021, p. 10). O CGSN administra um regime compartilhado de arrecadação e fiscalização de tributos federais, estaduais e municipais e é composto por oito membros, sendo quatro representantes da Secretaria da Receita Federal, dois dos Estados e do Distrito Federal e dois dos Municípios. O Ministro da Fazenda designa todos os integrantes, incluindo o presidente, o que resulta na predominância decisória da União. A experiência do CGSN indica que, em estruturas colegiadas com representação federativa, a União tende a exercer primazia.

Outro modelo é o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), responsável pela coordenação das políticas fiscais estaduais relacionadas ao ICMS. Sua composição inclui um representante de cada Estado e do Distrito Federal, além de um representante do Governo Federal, o que confere maior participação dos entes subnacionais no processo deliberativo (BRANDÃO; VIANA; SILVA, 2021, p. 10).

No plano internacional, o GST Council da Índia oferece um parâmetro de comparação, dado que o imposto indiano sobre bens e serviços também unifica tributos federais e estaduais (BRANDÃO; VIANA; SILVA, 2021, p. 10). O Ministro das Finanças da União preside o Conselho, e os Secretários Estaduais de Finanças participam como membros. As decisões exigem maioria de três quartos dos votos, com um terço dos votos atribuídos à União e dois terços aos Estados, buscando preservar a autonomia federativa. Não há diferenciação de voto entre os Estados por tamanho, população ou arrecadação, e, até o momento, as decisões têm sido tomadas por unanimidade (BRANDÃO; VIANA; SILVA, 2021, p. 10).

Para o Comitê Gestor do IBS, o CCiF propôs a criação de um Comitê Executivo intermediário com a função de assumir tarefas operacionais, permitindo que o órgão superior concentre suas funções estratégicas e decisórias, prevenindo sobrecarga e concentração de competências (CCiF, 2024).

A Tabela 2 compara a estrutura e os poderes do Comitê Gestor do IBS com outros órgãos federativos e o GST Council da Índia.

Tabela 2: Comitê do IBS, Confaz, Simples Nacional e GST Council (Índia)

Característica	CG-IBS	Confaz (ICMS)	CGSN	GST Council (Índia)
Composição	Estados: 27 Municípios: 27	União: 1 Estados: 27	4/2/2	União: 1 Estados: voto ponderado
Presidência	Alternada	Federal	Federal	Federal voto ponderado
Decisão	Bicameral	Unanimidade	Maioria predominância federal	Maioria de ¾ (1/3 União, 2/3 Estados)
Autoridade	Execução técnica da lei, regulamentação, arrecadação, contencioso	Decide sobre benefícios fiscais, estabelece novas regras fiscais.	Gerencia regime compartilhado, predominância federal	Tomada de decisão suprema para GST
Tendência Centralizadora	Alta	Moderada	Alta	Mitigada sistema de voto ponderado

3.2.4 O Impacto na autonomia fiscal e administrativa dos entes subnacionais

A reforma tributária, por meio da EC132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025, construiu um modelo federativo centralizador, no qual a União está posicionada para desempenhar um papel preponderante, relegando efetivamente os interesses locais a uma posição secundária.

Essa reordenação da dinâmica de poder cria o que alguns estudiosos denominam uma "Federação da União" (SCAFF, 2025). Essa mudança é caracterizada pelo "estrangulamento das competências de arrecadação subnacionais pela União", o que transforma o federalismo brasileiro em um sistema onde estados, Distrito Federal e municípios correm o risco de se tornarem uma espécie de "autarquias de nível especial" sob controle federal (SCAFF, 2025). Isso implica uma redução em sua capacidade de tomada de decisões independentes.

A consequente perda de controle sobre parte importante de suas receitas compromete

severamente a capacidade das entidades subnacionais de abordar suas realidades regionais necessidades específicas. Além disso, essa autonomia diminuída cria um obstáculo ao empreendedorismo e à liberdade econômica no nível local, pois as empresas se tornam cada vez mais dependentes de normas centralizadas que podem não se alinhar com os contextos regionais. Uma previsão preocupante decorrente dessa centralização é o surgimento de uma "nova guerra fiscal". Esse conflito não seria travado por meio de incentivos fiscais, como antes, mas sim porque as entidades subnacionais seriam compelidas a buscar novas fontes de receita para contornar a "camisa de força" imposta pela União, levando a renovadas tensões interfederais (SCAFF, 2025).

A transição do controle legislativo e administrativo direto sobre os principais impostos (ICMS/ISSQN) para se tornarem "meros recebedores de distribuição financeira de impostos" (FLORÊNCIO, 2021) e "autarquias de nível especial" (SCAFF, 2025) redefine a relação fiscal dentro da federação brasileira. Isso cria um estado de dependência fiscal dos entes subnacionais perate o Comitê Gestor do IBS. A previsão de uma "nova guerra fiscal" (SCAFF, 2025) sugere que a reforma, concebida para resolver a antiga guerra fiscal (travada por meio de incentivos tributários), pode desencadear uma nova forma de conflito.

Este novo conflito se manifesta não por meio da competição tributária, mas por meio de manobras políticas para obter influência dentro do CG-IBS e com isso definir parcelas da receita. Ademais, pode haver busca por novas fontes de receita local para compensar a autonomia perdida. Isso sugere que o problema do conflito interfederal não foi resolvido, mas sofreu uma mutação, e potencialmente com menor transparência.

3.3 A Lei Complementar nº 214/2025 à luz da jurisprudência do STF de proteção da federação

Uma visão diferenciada em relação à Lei Complementar nº 214/2025 é a esposada por Barbosa (BARBOSA) 2025, p. 182) sustenta que a jurisprudência do STF reconhece múltiplas dimensões do federalismo no campo da atividade arrecadatória. Segundo o autor, a Corte tem demonstrado preocupação com a preservação das fontes de financiamento de competências constitucionalmente atribuídas aos entes subnacionais, especialmente os Municípios. Esse movimento reforça a ideia de que a proteção do federalismo não se limita à repartição formal de competências, mas envolve a manutenção de condições materiais para o desempenho das funções estatais previstas na Constituição.

Nessa linha, Barbosa argumenta que a Lei Complementar nº 214/2025 deve ser

interpretada sob esse mesmo enfoque. A lei complementar federal regulamenta novas incidências sobre o consumo previstas pela combinação dos arts. 156-A e 124, parágrafo único, da Constituição, e inaugura um modelo de convivência cooperativa entre os entes federativos na tributação.

Para o autor, esse regime exige mecanismos de coordenação capazes de reduzir tensões e assegurar aplicação uniforme das normas, garantindo segurança jurídica ao contribuinte. Assim, longe de representar erosão da autonomia federativa, a Lei Complementar nº 214/2025 pode ser compreendida como instrumento de preservação dos traços fundamentais do federalismo fiscal, ao prover condições materiais e normativas para o custeio das competências públicas atribuídas a cada ente.

3.4 O federalismo cooperativo - EC132/2023

Paula e Pires (2025, p. 160) analisam a natureza jurídica do Comitê Gestor do IBS e afirmam que essa entidade não encontra correspondência em estruturas tradicionais do direito administrativo brasileiro. Os autores citam observação de Bianor Arruda Bezerra Neto, segundo a qual "*o Comitê Gestor não é um órgão dos Estados, nem dos Municípios. É um órgão de todos os Estados e de todos os Municípios. E que todos os Estados e Municípios juntos formam a União*". A formulação parte da ideia de que o Comitê Gestor deve manter-se afastado da administração pública federal para assegurar independência no exercício das competências administrativas relativas ao IBS, tributo cuja gestão é compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse sentido, os autores destacam que o art. 156-B[21] da Constituição estabelece que "o*s 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*". O § 1º do mesmo dispositivo complementa que o Comitê Gestor será entidade pública sob regime especial, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira. Portanto, a própria Constituição reconhece autonomia institucional ao CG-IBS.

Paula e Pires (2025, p. 160) comparam essa estrutura ao Comitê Gestor do Simples

[21] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Art. 156-B**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#art156B

Nacional, apontando, contudo, diferenças estruturais. Enquanto o Comitê Gestor do Simples Nacional é órgão da administração federal, vinculado ao Ministério da Fazenda, o CG-IBS, nos termos do art. 1º do PLP 108/2024, constitui entidade pública sob regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, relacionada ao exercício de competência tributária compartilhada. Por essa razão, os autores consideram excessivas as teses que alegam inconstitucionalidade na criação do IBS ou do CG-IBS.

Os autores observam que o modelo de federalismo fiscal anterior à EC nº 132/2023 gerou mecanismos de competição tributária entre os entes, com efeitos desiguais, impulsionando "guerras fiscais" e ampliando dependências intergovernamentais. Ademais, a rigidez do regime constitucional do ICMS e do ISS dificultou a adaptação desses tributos às novas dinâmicas econômicas, como a prestação de serviços digitais, o que, segundo os autores, tornou-se fator de bloqueio estrutural. Retomando a concepção de federalismo cooperativo formulada por José Afonso da Silva, os autores afirmam que tal modelo se fundamenta na atuação conjunta dos entes federados para enfrentar problemas econômicos e sociais. Contudo, na prática, a dinâmica arrecadatória e a estrutura federativa anteriores não conseguiram produzir cooperação efetiva.

Paula e Pires (2025, p. 160) concluem que o Comitê Gestor do IBS não representa tentativa de vulnerar o pacto federativo. Ao contrário, deve ser compreendido como entidade pública necessária para a administração nacional do IBS e para a distribuição das receitas entre os entes federados. Ademais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios permanecem competentes para definir alíquotas e continuam titulares do produto da arrecadação, preservando-se, assim, elementos centrais da autonomia tributária subnacional.

4. Conclusão

A tradição federativa norte-americana — separação de poderes, competências enumeradas da União e poderes residuais dos estados, necessidade de capacidade fiscal federal e busca de coesão nacional — inspirou o arranjo brasileiro desde 1891, que combinou autonomia subnacional com mecanismos de unidade constitucional. A Reforma Tributária do Consumo - Emenda Constitucional nº 132/2023 e a Lei Complementar nº 214/2025 reconfiguram esse equilíbrio no campo do consumo: unificam ICMS/ISS no IBS, concentram normas em lei complementar federal e transferem a operação ao CG-IBS.

A criação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e de seu Comitê Gestor, representa uma mudança em direção à centralização da competência legislativa tributária no nível federal. Essa transformação altera o cenário fiscal existente, substituindo a autonomia legislativa e administrativa direta de estados (ICMS) e municípios (ISSQN) por um sistema caracterizado pela partilha de receitas e administração centralizada. Em que pese essa transformação seja impulsionada por objetivos de simplificação, maior eficiência econômica e eliminação das "guerras fiscais" interestaduais, ela ocorre à custa da relativização de princípios federativos, como a autonomia legislativa e administrativa das entidades subnacionais. Entretanto, isso deve ser entendido no contexto do federalismo fiscal cooperativo, com União, Estados e Municípios cooperando para resolver problemas econômicos e sociais.

O modelo instituído traz potencial de simplificação, neutralidade e redução de litígios; e a “guerra fiscal” clássica tende a arrefecer. Em contrapartida, Estados e Municípios perdem espaço normativo sobre o principal tributo do consumo e, em caso de silêncio legislativo, aplica-se a alíquota de referência definida na esfera competente (§ 3º do art. 14 da LC 214/2025).

Ainda assim, não se pode afirmar que há descaracterização da Federação: os entes mantêm competências e receitas próprias em tributos diretos (IPTU, ITBI, IPVA, ITCMD), além de taxas e contribuições. Conclui-se que houve centralização na tributação do consumo, mas preservada a autonomia em tributação direta dos subnacionais.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Antônio José. **O federalismo brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, [2021]. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro. Acesso em: 8 nov. 2025.

BARBOSA, Danilo Costa. O viés de proteção do federalismo pela jurisprudência do STF. In: NOLASCO, Rica Dias *et al.* (org.). **Reforma Tributária e Jurisdição Constitucional: o futuro da tributação no Brasil**. Londrina, PR: Troth, 2025. p. 175-184. ISBN 978-65-5113-062-5.

BRANDÃO, Camila de Brito; VIANA, Carmen Sabrina Cochrane Santiago; SILVA, Fernanda Donadel da. *A reforma trib*utária e o comitê gestor do IBS – novas perspectivas para o federalismo brasileiro. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, n. 93, p. 7-18, jan./jun. 2021. DOI: 10.22491/0102-8065.2021.v93.735.

CÂMARA, Heloisa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e a desconstituição por meios legais e administrativos. *Revista Direito e Práxis,* Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 2432-2462, 2023. DOI: 10.1590/2179-8966/2022/66510. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/SmskCpLSGkryR8hZDjnbMyg/. Acesso em: 08 nov. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 35. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Impossibilidade de conflitos de competência no sistema tributário brasileiro*. Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET, 22 jul. 2019. Disponível em: https://www.ibet.com.br/impossibilidade-de-conflitos-de-competencia-no-sistema-tributario-brasileiro-por-roque-antonio-carrazza/. Acesso em: 08 nov. 2025.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL (CCiF). *A estrutura do Comitê Gestor do IBS* – proposta. Brasília: CCiF, out. 2024. Disponível em: https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2024/10/Estrutura-CG-IBS-1.pdf. Acesso em: 08 nov. 2025.

Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 20 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm.

ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA (EPM). Impactos da reforma tributária e autonomia financeira dos entes políticos são discutidos no encerramento do curso 'Diálogos sobre a reforma tributária'. São Paulo: EPM, 03 set. 2024. Disponível em: https://epm.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia/102426. Acesso em: 08 nov. 2025.

FLORÊNCIO, Paulo Henrique Procópio. *O novo IBS como alternativa à guerra fiscal do ICMS: um estudo das soluções e do risco de violação ao pacto federativo*. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 93, p. 111-126, jan./jun. 2021. DOI: 10.22491/0102-8065.2021.v93.740. Disponível em: https://revistas.pge.sp.gov.br/revistapegesp/article/view/740. Acesso em: 8 nov. 2025.

GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo fiscal no Brasil. *Fiscal federalism in Brazil*. Revista Brasileira de Economia Política, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 3-22, jul./set. 1995. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0101-31571995-0834. Acesso em: 8 nov. 2025.

GOVERNO FEDERAL. Ministério da Fazenda. PLP 68/2024 – Resumo IBS e CBS sobre operações. Brasília: Ministério da Fazenda, [2024.]. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/regulamentacao-da-reforma-tributaria/lei-geral-do-ibs-da-cbs-e-do-imposto-seletivo/resumos-tecnicos/plp-68-2024_resumo-ibs-e-cbs-sobre-operacoes.pdf. Acesso em: 08 nov. 2025.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist Papers: nºs. 1-10. Washington, D.C.: Library of Congress — Research Guides, [1787]. Disponível em: https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10. Acesso em: 5 de nov. 2025.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist Papers: nºs. 21-30. Washington, D.C.: Library of Congress — Research Guides, [1787]. Disponível em: https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-21-30#s-lg-box-wrapper-25493343. Acesso em: 5 de nov. de 2025.

HAMILTON, Alexander. Federalist nº 30: *Concerning the General Power of Taxation*. In: The Federalist Papers: nºs. 21-30. [1787]. Washington, Disponível em: https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-21-30#s-lg-box-wrapper-25493343.

HAMILTON, Alexander. *Federalist nº 31: Concerning the General Power of Taxation (Continuação)*. In: The Federalist Papers: Nos. 31-40. Washington, D.C.: Library of Congress – Research Guides, [1788]. Publicado originalmente em New York Packet, 1 jan. 1788. Disponível em: https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-31-40#s-lg-box-wrapper-25493385. Acesso em: 5 de nov. de 2025.

JAY, John. Federalist *No. 2: Concerning Dangers from Foreign Force and Influence. In: The Federalist Papers. 1787*. Disponível em: https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-1-10. Acesso em: 8 nov. 2025.

KERNELL, Samuel; JACOBSON, Gary C.; KOUSSER, Thad; VAVRECK, Lynn. *The Logic of American Politics*. 6. ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2014. ISBN 978-1-4522-7649-6.

MADISON, James. *Federalist No. 51: The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments. In: The Federalist Papers*. Washington, D.C.: Library of Congress, 1788. Disponível em: https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60. Acesso em: 8 nov.2025.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **SÉRIE IDP - CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book. p.435. ISBN 9786555593952. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555593952/. Acesso em: 09 nov. 2025.

NATIONAL CONSTITUTION CENTER. *James Madison: Birthday quotes from the most quotable Founding Father. Philadelphia: National Constitution Center*, 16 mar. 2016. Disponível em: https://constitutioncenter.org/blog/james-madison-birthday-quotes-from-the-most-quotable-founding-father. Acesso em: 8 nov. 2025.

NOLASCO, Rica Dias *et al*. **Reforma Tributária e Jurisdição Constitucional: o futuro da tributação no Brasil**. Londrina, PR: Troth, 2025. 504 p. ISBN 978-65-5113-062-5.

PAULA, Daniel Giotti de; **PIRES**, Rodrigo Esteves dos Santos. A natureza jurídica do Comitê Gestor do IBS e o federalismo cooperativo. In: NOLASCO, Rica Dias et al. (org.). *In Reforma Tributária e Jurisdição Constitucional: o futuro da tributação no Brasil*. Londrina, PR: Troth, 2025. p. 157-174. ISBN 978-65-5113-062-5.

REIS, Marcelo Simões dos. O federalismo no Brasil e nos Estados Unidos: um estudo comparado numa abordagem histórica. R*evista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 226-260, jan./jun. 2005. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/download/189/165. Acesso em 8 nov. 2025.

SCAFF, Fernando Facury. A federação da União e suas autarquias: diálogo com Hamilton Dias de Souza. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 28 jan. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-jan-28/a-federacao-da-uniao-e-suas-autarquias-dialogo-com-hamilton-dias-de-souza/. Acesso em: 8 nov. 2025.

UNITED STATES CONGRESS. Constitution of the United States: Tenth Amendment. Library of Congress. [1791]. Disponível em: https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-10/. Acesso em: 5 de nov. 2025.

U.S. Congress. *Federalism and the Constitution. In: The Constitution Annotated –*

Introducing the Constitution Annotated: Intro.7.3 Federalism and the Constitution. Library of Congress. Disponível em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/intro.7-3/ALDE_00000032/. Acesso em: 8 nov. 2025.

USINFO. *American federal system — overview of the federal government*. Washington, DC: Bureau of International Information Programs, U.S. Department of State, [1997]. Disponível em: https://usinfo.org/enus/government/overview/federal.html. Acesso em: 8 nov. 2025.