

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

ANA PAULA BASSO

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

FABIO FERNANDES NEVES BENFATTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Liane Francisca Hüning Pazinato, Antônio Carlos Diniz Murta – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-316-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

APRESENTAÇÃO

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) tem a satisfação de anunciar a realização do seu XXXII Congresso Nacional, que ocorreu entre os dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie. “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito” — reflete os desafios e as oportunidades de um mundo em profunda transformação. A proposta é um convite à reflexão em um momento histórico marcado pela intensificação das interconexões globais — econômicas, políticas, culturais e tecnológicas — que tensionam as fronteiras tradicionais dos Estados e colocam o Direito diante de novas exigências e dilemas.

A SUBSTITUIÇÃO DO ICMS E DO ISS PELO IBS NA REFORMA TRIBUTÁRIA, Liane Francisca Hüning Pazinato , Vinicius Ruas Duarte, Os impactos da Reforma Tributária no cenário nacional, com ênfase nas alterações relativas ao ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e ao ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), que serão substituídos pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços). A pesquisa busca examinar os reflexos e implicações dessas mudanças no campo do direito tributário. O desenvolvimento do estudo foi estruturado em quatro etapas. Na primeira, são apresentadas noções gerais sobre o ICMS, abordando aspectos como seu fato gerador, base de cálculo e alíquota. Na segunda etapa, analisam-se os mesmos elementos no contexto do ISS, com foco na sua estrutura normativa e funcional. A terceira etapa é dedicada à Reforma Tributária propriamente dita, a qual propõe a substituição do ICMS e do ISS pelo IBS, com o objetivo de promover maior simplicidade e eficiência ao sistema tributário nacional. Por fim, na última etapa, discorrem-se as principais características do IBS, incluindo seu fato gerador, base de cálculo e alíquotas previstas.

A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2023 E O PACTO FEDERATIVO: EQUILÍBRIO OU RECENTRALIZAÇÃO DO PODER FISCAL? Ane Caroline dos Santos. Os impactos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre o pacto federativo brasileiro, a partir da tensão entre uniformidade tributária e autonomia dos entes federados. Compreender até que ponto a

simplificação e padronização do sistema podem ocorrer sem comprometer a autonomia assegurada pela Constituição de 1988 a Estados e Municípios. A reforma representa apenas centralização ou se também oferece oportunidades de modernização administrativa e justiça social, além de objetivos específicos como examinar a trajetória histórica do federalismo fiscal, discutir os riscos da uniformidade excessiva e identificar potenciais efeitos da mudança legislativa. Os resultados indicam que a EC nº 132/2023 promove avanços relevantes em simplificação administrativa, transparência e redução da regressividade, mas também impõe limites à liberdade de Estados e Municípios na formulação de políticas próprias. A uniformidade deve ser entendida como mecanismo de coordenação e não de centralização absoluta, de modo que a efetividade da reforma dependerá da maneira de implementação e da preservação de espaços mínimos de autonomia local.

OS COSTUMES COMO FONTE DO DIREITO: UMA ANÁLISE FILOSÓFICA DOS COSTUMES E SUA INCAPACIDADE DE GERAR NORMAS À LUZ DO CONSTRUCTIVISMO LÓGICO-SEMÂNTICO. Jorge Bezerra Ewerton Martins , Vinícius Vieira , Diogo de Almeida Viana dos Santos. A classificação dos costumes em sua valoração no campo jurídico, seja enquanto veículos introdutores de normas, seja enquanto normas já incorporadas ao ordenamento. Busca-se compreender em quais momentos e em que medida os costumes exercem influência sobre o direito positivo, atravessando a normatividade e condicionando sua eficácia. Parte-se da premissa de que há normas criadas para alterar ou suprimir costumes, assim como existem costumes capazes de transformar e ressignificar normas já estabelecidas. Tradicionalmente, a doutrina identifica os costumes como fontes do direito, porém o problema central da investigação reside em reavaliar essa condição à luz da teoria construtivista, especialmente no âmbito do Constructivismo Lógico-Semântico. Verificar se os costumes devem ser efetivamente considerados fontes do direito, analisando sua evolução histórica, sua posição na doutrina contemporânea e sua aplicação específica no direito tributário. Pretende-se, ainda, avaliar a relevância pragmática dos costumes no processo de criação normativa, examinando seu papel não apenas como elemento de conservação ou tradição, mas também como fator dinâmico de inovação jurídica.

JUSTIÇA FISCAL E EMOÇÕES: UM OLHAR SOBRE OS SENTIMENTOS DOS CONTRIBUINTES ANTE A TRIBUTAÇÃO. Tatiana Maria Guskow , Luciano Rosa Vicente , Liziane Paixao Silva Oliveira. O sujeito passivo tributário na qualidade de pessoa dotada de sentimentos, de modo a favorecer reflexões sobre políticas públicas de incentivo ao adimplemento tributário. Outrora, o paradigma da racionalidade humana, apartada de emoções, ensejou a elaboração de um sistema jurídico-tributário essencialmente punitivo, sendo a sanção o único mecanismo preventivo e repressivo do descumprimento das normas de conduta. Todavia, a inadimplência tributária no Brasil é elevada, beirando patamares de

30% dos valores devidos anualmente. Essa marca prejudica a idealizada justiça fiscal, pois os sujeitos pagadores pagam por si e por aqueles que se evadem. Se todos contribuíssem em suas proporções, os ônus poderiam ser reduzidos. Por meio de análise bibliográfica multidisciplinar, buscou-se identificar o processo mental de tomada de decisões sobre o cumprimento ou descumprimento de normas jurídicas, do que se inferiu a forte presença de sentimentos, sendo a culpa o gatilho propulsor da honestidade. Em uma ponderação de valores internos, o sentimento de culpa pode, porém, ser neutralizado por outros sentimentos decorrentes de experiências, percepções e emoções arquivadas na memória. O fortalecimento da moralidade tributária dos indivíduos poderia contribuir para mitigar sentimentos negativos e desenvolver sentimentos positivos, o que geraria uma relação mais próxima e respeitosa entre o Estado e os contribuintes, como forma de fomentar o adimplemento tributário e alcançar a justiça fiscal.

O CASHBACK DA REFORMA TRIBUTÁRIA E A CONCRETIZAÇÃO DA JUSTIÇA FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/2025 À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS. Iriana Custodia Koch , Fabiano Pires Castagna. O sistema tributário brasileiro caracteriza-se por sua complexidade e regressividade, onerando desproporcionalmente as famílias de baixa renda. A Emenda Constitucional nº 132/2023, ao instituir o Imposto sobre Valor Agregado dual (IBS e CBS), elevou o mecanismo do cashback a instrumento constitucional de justiça fiscal. Este artigo analisa criticamente a Lei Complementar nº 214/2025, responsável por regulamentar a devolução de tributos sobre o consumo, sob a ótica dos princípios constitucionais tributários e dos objetivos fundamentais da República, como a dignidade da pessoa humana e a erradicação da pobreza. Avaliando a compatibilidade do modelo com os princípios constitucionais, seus critérios de elegibilidade, formas de restituição, mecanismos de controle e competências federativas. Também são consideradas experiências estaduais, como o programa “Devolve ICMS” do Rio Grande do Sul, e internacionais, que serviram de inspiração ao modelo brasileiro. Conclui-se que, embora represente avanço normativo relevante, a operacionalização do cashback demanda monitoramento e aprimoramentos para mitigar riscos de focalização e garantir sua eficácia redistributiva.

DEMOCRACIA CARIMBADA E O ORÇAMENTO SECRETO: O DESMONTE SILENCIOSO DA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL. Gustavo Davanço Nardi. Examina, de forma crítica e interdisciplinar, o papel das emendas parlamentares no orçamento público brasileiro, com ênfase nas emendas de relator-geral (RP-9), popularmente conhecidas como “orçamento secreto”. Partindo da análise histórico-normativa desde a Constituição de 1988 até as recentes Emendas Constitucionais, o estudo identifica impactos significativos sobre os princípios da transparência, moralidade, imparcialidade e eficiência administrativa. Introduz-

se o conceito de “democracia carimbada”, que descreve um modelo de alocação de recursos públicos orientado por interesses políticos individuais e desvinculado de critérios técnicos claros, comprometendo o planejamento estatal e a justiça fiscal. O trabalho dialoga com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, destacando as decisões paradigmáticas na ADPF 850 e na ADI 7.697, que estabeleceram parâmetros para a rastreabilidade, publicidade e controle social da execução orçamentária. Utilizando abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental, o estudo propõe diretrizes jurídicas para reconstruir um processo orçamentário alinhado ao interesse público, fortalecendo a accountability, a participação social e o pacto federativo. Busca-se, assim, contribuir para a consolidação de um modelo de gestão fiscal que assegure a efetividade dos direitos fundamentais e promova um desenvolvimento nacional mais equilibrado e sustentável.

A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NA DISSOLUÇÃO PARCIAL DE SOCIEDADE. Flávio Couto Bernardes , Tania de Cassia Linhares , Larissa Galvão Arruda Costa. Tem por escopo analisar o tratamento tributário dado à devolução de participação societária por meio de bens, direitos e valores ao sócio dissidente em uma dissolução parcial de sociedade, tanto da perspectiva da pessoa física, quanto da pessoa jurídica, à luz do entendimento adotado pela Coordenação-Geral de Tributação na Solução de Consulta Cosit n. 131, de 2016, e à luz da jurisprudência. Identificar as dissonâncias na interpretação da legislação tributária e explorar a correta classificação dos componentes do patrimônio líquido de uma empresa por ocasião da dissolução parcial de uma sociedade, a fim de se definir: o que, como e qual será a carga tributária incidente sobre os bens e direitos devolvidos ao sócio dissidente.

TRIBUTAÇÃO COMO INFRAESTRUTURA DA SUSTENTABILIDADE: REFORMA E CAMINHOS FUTUROS. Fernanda Ramos Konno , Enliu Rodrigues Taveira , Lídia Maria Ribas. A crescente demanda por justiça social exige a revisão do papel do sistema tributário como instrumento de desenvolvimento sustentável. Portanto, o artigo analisa a tributação como infraestrutura, para além de sua função arrecadatória, da implementação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade no século XXI. Concepção de que os tributos são elementos estruturantes da Constituição Econômica e Financeira, articulando arrecadação, justiça distributiva e proteção ambiental. Em diálogo com teorias clássicas e contemporâneas, discute-se a função extrafiscal da tributação e o financiamento público da sustentabilidade. Examina-se também a Reforma Tributária brasileira, inaugurada pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar n. 214/2025, destacando inovações normativas e desafios de implementação. Por fim, considera-se que a tributação deve ser, sim, entendida como infraestrutura da sustentabilidade, em especial ao considerar que a

reforma tributária (EC 132/2023 e LC 214/2025) sinaliza avanços ao incorporar princípios como simplicidade, progressividade e sustentabilidade, com seus resultados dependentes da forma como a legislação infraconstitucional será aplicada.

A DIMENSÃO DE GÊNERO NA TRIBUTAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A PINK TAX NO CONTEXTO BRASILEIRO. Frank Aguiar Rodrigues. A incidência da Pink Tax no contexto da tributação de produtos voltados para mulheres. Com as transformações sociais e econômicas que redefinem o papel feminino, observa-se uma disparidade nos custos de bens e serviços destinados ao público feminino, caracterizando o fenômeno conhecido como Pink Tax. A parte teórica investiga como a tributação, muitas vezes pautada na classificação de não essencialidade dos produtos, contribui para o aumento dos preços de itens de higiene e beleza. Explora-se a relação entre a definição de essencialidade e a tributação diferenciada, evidenciando desigualdades de gênero no sistema tributário. As fontes foram selecionadas por meio de triagens online em plataformas como Google Scholar, periódicos acadêmicos, sites jurídicos e livros físicos. Realizou-se ainda uma análise comparativa qualitativa das alíquotas de IPI e ICMS incidentes sobre um rol de produtos, revelando que aqueles consumidos predominantemente por mulheres são, em geral, tributados com alíquotas superiores. O estudo também aborda a construção social da beleza como fator que influencia a tributação desses produtos, reforçando a necessidade de revisão dos princípios constitucionais tributários à luz da igualdade de gênero.

IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DOS TERREIROS DE CANDOMBLÉ E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA LIBERDADE RELIGIOSA. Eliza Remédio Alecrim , Iara Pereira Ribeiro , Rafael Kauê Feltrim Oliveira. A internacionalização da liberdade religiosa constitui vetor fundamental para a interpretação contemporânea do direito brasileiro, especialmente diante da proteção conferida pela Constituição de 1988 e pelos tratados internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). O trabalho analisa a aplicação da imunidade tributária, assegurada aos templos de qualquer culto aos terreiros de candomblé, considerando suas peculiaridades. Parte-se do pressuposto de que a gestão tributária deve alcançar não apenas as entidades com fins lucrativos, mas também aquelas cuja finalidade principal não envolva lucros, como as instituições religiosas. Observou-se que a jurisprudência tende a reconhecer a imunidade em favor dos terreiros, especialmente em relação ao espaço físico destinado às práticas religiosas, à transmissão oral e às atividades culturais associadas. Verificou-se, ainda, que determinadas atividades complementares tem sido abrangidas por essa imunidade, embora subsistam debates quanto à extensão da proteção. Os resultados sugerem que a aplicação da imunidade aos terreiros vem se consolidando no plano jurisprudencial, em convergência com a ordem constitucional e os

compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Esse processo reforça a efetividade da liberdade religiosa em sua dimensão internacionalizada, embora persistam desafios interpretativos e práticos que demandam análise contínua da temática.

Ana Paula Basso. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. anapaula.basso@gmail.com

Raymundo Juliano Feitosa. Universidade Católica de Pernambuco. raymundojf@gmail.com

Fabio Fernandes Neves Benfatti Universidade do Estado de Minas Gerais. benfatti@hotmail.com

A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2023 E O PACTO FEDERATIVO: EQUILÍBRIO OU RECENTRALIZAÇÃO DO PODER FISCAL?

THE 2023 TAX REFORM AND THE FEDERATIVE PACT: BALANCE OR RECENTRALIZATION OF FISCAL POWER?

Ane Caroline dos Santos¹

Resumo

Este artigo analisa os impactos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre o pacto federativo brasileiro, a partir da tensão entre uniformidade tributária e autonomia dos entes federados. O problema de pesquisa consistiu em compreender até que ponto a simplificação e padronização do sistema podem ocorrer sem comprometer a autonomia assegurada pela Constituição de 1988 a Estados e Municípios. O estudo teve como objetivo geral avaliar se a reforma representa apenas centralização ou se também oferece oportunidades de modernização administrativa e justiça social, além de objetivos específicos como examinar a trajetória histórica do federalismo fiscal, discutir os riscos da uniformidade excessiva e identificar potenciais efeitos da mudança legislativa. A metodologia adotada foi qualitativa e bibliográfica, baseada em análise de literatura especializada recente, de documentos oficiais e de relatórios técnicos. Os resultados indicam que a EC nº 132/2023 promove avanços relevantes em simplificação administrativa, transparência e redução da regressividade, mas também impõe limites à liberdade de Estados e Municípios na formulação de políticas próprias. Concluiu-se que a uniformidade deve ser entendida como mecanismo de coordenação e não de centralização absoluta, de modo que a efetividade da reforma dependerá da maneira de implementação e da preservação de espaços mínimos de autonomia local.

Palavras-chave: Autonomia, Constituição federal, Federalismo, Reforma tributária, Uniformidade

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the impacts of Constitutional Amendment No. 132/2023 on the Brazilian federative pact, based on the tension between tax uniformity and the autonomy of federated entities. The research question was to understand the extent to which simplification and standardization of the system can occur without compromising the autonomy guaranteed to states and municipalities by the 1988 Constitution. The study's general objective was to assess whether the reform represents only centralization or whether it also offers opportunities for administrative modernization and social justice. It also had specific objectives such as examining the historical trajectory of fiscal federalism, discussing the risks of excessive uniformity, and identifying the potential effects of legislative change. The

¹ Pós-Graduação lato sensu em Prática Previdenciária.

methodology adopted was qualitative and bibliographic, based on an analysis of recent specialized literature, official documents, and technical reports. The results indicate that Constitutional Amendment No. 132/2023 promotes significant advances in administrative simplification, transparency, and reduced regressiveness, but also imposes limits on the freedom of states and municipalities to formulate their own policies. The conclusion is that uniformity should be understood as a mechanism of coordination rather than absolute centralization, so the effectiveness of the reform will depend on the manner of implementation and the preservation of minimal areas of local autonomy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Autonomy, Federal constitution, Federalism, Tax reform, Uniformity

INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro é marcado pela convivência de dois valores que se tensionam mutuamente: a necessidade de uniformidade para garantir coesão nacional e a preservação da autonomia dos entes federados. A Constituição de 1988 estabeleceu um pacto federativo em que União, Estados e Municípios possuem competências próprias e autonomia política, administrativa e financeira. Na teoria, essa divisão assegura a cada ente o poder de se autogerir, inclusive na esfera tributária. Na prática, entretanto, a União concentra a maior parte da arrecadação e das competências normativas, o que limita o espaço de decisão de Estados e Municípios e gera dependência em relação às transferências federais (Mendes; Vasconcellos, 2023).

A aprovação da Emenda Constitucional nº 132, de 2023, reacendeu esse debate. A proposta da reforma tributária foi simplificar um sistema complexo e desigual, que por décadas gerou insegurança jurídica e custos elevados para empresas e cidadãos. Ao unificar tributos sobre consumo, como ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS, e criar o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a reforma promete reduzir distorções, eliminar a guerra fiscal e estimular investimentos. Contudo, ao centralizar competências decisórias em órgãos colegiados de abrangência nacional, a reforma levanta dúvidas sobre até que ponto a autonomia dos entes federados poderá ser preservada (Albano, 2024).

Essa tensão pode ser ilustrada com exemplos práticos. Um Estado que utiliza a política tributária como instrumento de desenvolvimento regional, oferecendo reduções no ICMS para atrair indústrias ou estimular o agronegócio, pode perder essa margem de ação. Da mesma forma, Municípios com vocação turística, que aplicam alíquotas diferenciadas do ISS para fomentar o setor de serviços, podem ver sua liberdade de escolha comprometida. Em ambos os casos, a uniformidade nacional ameaça restringir políticas locais que respondem a realidades específicas (Abreu; Mendes; Souza, 2024). Nesse contexto, surge a questão que orienta esta pesquisa: em que medida a uniformidade tributária pode ser expandida sem comprometer a autonomia constitucionalmente assegurada a Estados e Municípios? Nesse sentido, o estudo buscou responder a essa pergunta investigando os fundamentos constitucionais do pacto federativo, as alterações promovidas pela EC nº 132/2023 e seus potenciais impactos sobre a autonomia fiscal e administrativa dos entes federados.

O objetivo geral consistiu em analisar a compatibilidade entre a uniformidade trazida pela reforma tributária e a autonomia prevista no pacto federativo. Como objetivos específicos, destacaram-se: a) examinar a forma como a Constituição de 1988 estruturou a autonomia

financeira de Estados e Municípios; b) detalhar as mudanças introduzidas pela EC nº 132/2023; c) identificar riscos de enfraquecimento da autonomia local; (d) apontar benefícios da uniformidade para a eficiência do sistema.

A relevância desta discussão repousa no fato de que a reforma tributária é frequentemente apresentada como uma das mais importantes transformações institucionais desde 1988. A literatura recente aponta que, embora a uniformidade seja essencial para reduzir desigualdades e simplificar o ambiente econômico, a autonomia fiscal dos entes subnacionais é igualmente fundamental para a consolidação da democracia e para a formulação de políticas públicas próximas às demandas da sociedade (Abreu; Mendes; Souza, 2024). Assim, compreender os limites dessa tensão é crucial não apenas para a teoria do federalismo, mas também para a prática administrativa e fiscal cotidiana.

A pesquisa foi elaborada a partir de metodologia qualitativa, com base em análise bibliográfica e documental. Foram examinados textos constitucionais, emendas, pareceres oficiais e literatura acadêmica produzida entre 2022 e 2024. Essa abordagem permitiu observar tanto o conteúdo normativo da reforma quanto os cenários práticos de impacto sobre os entes federados. A investigação não se limitou ao plano teórico, mas buscou dialogar com experiências concretas de uso da tributação como instrumento de política pública, destacando riscos e oportunidades da mudança institucional.

2 O PACTO FEDERATIVO COMO PROMESSA E COMO PRÁTICA

A Constituição de 1988 representou um marco descentralizador no ordenamento jurídico brasileiro. Ao proclamar, em seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a Carta de 1988 estabeleceu formalmente que todos os entes possuem autonomia política, administrativa e financeira (BRASIL, 1988). Essa mudança foi significativa porque, durante boa parte da história republicana, Estados e Municípios foram tratados como executores de ordens da União, sem verdadeira margem de decisão.

Para Celina Souza (2025, p. 1), “os municípios acabaram sendo os grandes beneficiados pela maneira como [...] foi estruturado o pacto federativo na Constituição brasileira de 1988”. Essa constatação é essencial para compreender a dimensão política da descentralização: ao fortalecer o ente municipal, o constituinte buscou aproximar o poder público das necessidades locais, valorizando a democracia e o atendimento direto ao cidadão.

No entanto, conceder autonomia formal não significou eliminar a influência central da União, que continuou a dominar os recursos financeiros e normativos.

Lopreato (2022, p. 5) observa que a União permaneceu como “principal financiadora, normatizadora e coordenadora das políticas sociais, mesmo em áreas nas quais as competências são formalmente compartilhadas”. Esse diagnóstico evidencia uma contradição: de um lado, há o discurso de descentralização e autonomia; de outro, existe a realidade de dependência estrutural. Isso acontece porque, embora Estados e Municípios possuam competências próprias, a maior parte da arrecadação de tributos continua concentrada nas mãos da União, que posteriormente define os critérios de redistribuição.

O caso do Sistema Único de Saúde (SUS) exemplifica bem esse paradoxo. A descentralização foi reconhecida constitucionalmente como princípio, conferindo aos Municípios a responsabilidade pela execução dos serviços. Contudo, a maioria dos municípios brasileiros não tem arrecadação própria significativa e depende das transferências intergovernamentais de recursos, com limitada capacidade de aumentar seu grau de autonomia política e financeira, como ensina Lopreato (2022). Em outras palavras, os entes locais são obrigados a depender de repasses federais para manter serviços essenciais, o que limita a promessa de autonomia.

Esse desequilíbrio também se revela na trajetória histórica do federalismo brasileiro. Durante o regime militar (1964–1985), predominou uma lógica centralizadora. O governo federal concentrou competências políticas e financeiras, limitando o papel dos Estados e relegando os Municípios a funções quase meramente administrativas. Essa centralização tinha objetivos claros: manter o controle político em um contexto autoritário e garantir a execução uniforme de políticas nacionais, independentemente da diversidade regional. Foi somente após a redemocratização que a Constituição de 1988 devolveu maior protagonismo aos entes subnacionais.

O federalismo brasileiro pode ser compreendido como um equilíbrio instável entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, como observa Souza (2025). Ainda que a Constituição de 1988 tenha representado uma virada descentralizadora, a lógica de disputa entre autonomia e centralização permaneceu latente, sendo reatualizada a cada mudança institucional relevante.

No campo tributário, essa tensão assumiu contornos particularmente delicados com a chamada guerra fiscal. A guerra fiscal ocorre quando Estados, competindo para atrair empresas e investimentos, concedem unilateralmente isenções ou reduções no ICMS, mesmo sem autorização unânime do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). À primeira

vista, essa prática parece favorecer o desenvolvimento local. Porém, seus efeitos são perversos: aprofunda desigualdades regionais, gera instabilidade para os empresários que não sabem se os benefícios serão mantidos e enfraquece o próprio pacto federativo, já que cada Estado age isoladamente. Como destaca Lomba (2023, p. 15), “a concessão indiscriminada de benefícios fiscais provocou uma corrosão da harmonia federativa, aprofundando desigualdades regionais e fragilizando a segurança jurídica”.

A guerra fiscal merece atenção porque traduz, em termos práticos, o risco da autonomia exercida sem coordenação. O federalismo não se resume a dar liberdade a cada ente federado: é necessário construir mecanismos de cooperação, sob pena de a competição gerar um jogo de soma negativa, no qual todos perdem. É exatamente por isso que a União e o Supremo Tribunal Federal intervieram reiteradas vezes para tentar conter esse fenômeno.

Outro elemento que reforça a dependência da União são os fundos de participação. Criados para redistribuir parte da arrecadação federal, eles funcionam como mecanismo de solidariedade, garantindo recursos mínimos para Estados e Municípios menos favorecidos. Todavia, como aponta Ribeiro, Checco e Couto (2022, p. 10), “os fundos não resolvem o problema da autonomia, pois vinculam os entes federados às condições impostas pela União e reduzem sua margem de decisão sobre receitas próprias”. Em outras palavras, funcionam mais como paliativo do que como instrumento de fortalecimento real da autonomia.

Nos últimos anos, surgiram também espaços institucionais de mediação, como o Conselho da Federação. Colombo e Mendes (2025, p. 6) observam que “o órgão não elimina os conflitos, mas oferece um espaço institucional para que interesses diversos encontrem mediação e negociação”. A criação desse tipo de conselho evidencia que, sem instâncias de diálogo, o pacto federativo tende a se tornar um campo de disputa sem solução estável.

Portanto, o pacto federativo de 1988 deve ser entendido como uma promessa de autonomia, que buscava corrigir décadas de centralização. Mas sua prática mostrou que autonomia e centralização não são forças excludentes: elas coexistem, disputam espaço e exigem permanente negociação. A descentralização de 1988 foi um avanço, mas não eliminou a dependência dos entes em relação à União. Essa leitura histórica é indispensável para compreender o desafio colocado pela reforma tributária de 2023: equilibrar a uniformidade necessária para simplificar o sistema com a autonomia indispensável para dar vida ao pacto federativo.

3 A VIRADA DA EC Nº 132/2023: SIMPLIFICAÇÃO OU RECENTRALIZAÇÃO?

A Emenda Constitucional nº 132, promulgada em dezembro de 2023, representa um ponto de inflexão no sistema tributário brasileiro. Não se trata apenas de uma unificação técnica de tributos, mas de um redesenho de poder, que pode reconfigurar o eixo decisório sobre a tributação no país.

Uma leitura inicial da reforma aponta seus aspectos técnicos. A criação de um modelo de IVA (Imposto sobre Valor Adicionado dual), com o IBS (Imposto sobre Bens e Serviços) para Estados e Municípios e a CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços) para a União, simplifica múltiplas incidências como ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins. Esse movimento busca evitar a incidência cumulativa, aquela cobrança em cascata que onera cada etapa da cadeia produtiva e alinha o Brasil a padrões internacionais de arrecadação mais eficientes (SILVEIRA; YAMAMOTO; CIABATARI, 2024).

Esse modelo dual tem como objetivo conciliar duas necessidades: a preservação, ao menos formal, de algum espaço para Estados e Municípios no desenho tributário e a garantia de um sistema uniforme, com menos brechas para distorções. A escolha do IVA como referência internacional mostra a tentativa de modernizar o sistema brasileiro, aproximando-o de países da União Europeia, onde a tributação sobre consumo é centralizada, mas acompanhada de mecanismos de compensação regional. Ainda assim, o contexto brasileiro é distinto, pois o país tem dimensões continentais e desigualdades regionais profundas.

Entretanto, mais do que isso, surge a questão central: a unificação dos tributos fortalece a simplificação ou acaba sendo instrumento de centralização do poder tributário? Ao criar um Comitê Gestor responsável pela distribuição do produto da arrecadação do IBS, a EC confia à União papel-chave na definição dos critérios fiscais, o que pode restringir a autonomia dos entes locais para adaptar alíquotas e regimes conforme suas demandas (FREITAS, 2025).

Na prática, a criação desse comitê traz dúvidas legítimas. Embora seja formado por representantes de Estados e Municípios, a estrutura administrativa, o regramento nacional e a necessidade de uniformidade colocam a União como centro de gravidade do sistema. Essa mudança pode significar que, ainda que os tributos estejam “divididos” entre União e entes subnacionais, a condução prática das decisões permanecerá fortemente marcada pelo controle central.

Conforme apontado por Albano (2024, p. 74), a EC 132/2023 introduz um IVA dual, mas exige que Estados e Municípios obedeçam a regras uniformes de fato gerador, base de cálculo e regimes diferenciados, restringindo, assim, a flexibilidade local no uso da política tributária. Esse apontamento mostra que a reforma vai além da harmonia fiscal: ela impõe um

padrão legal que limita ajustes regionais. A pergunta crítica emerge: a União está simplificando ou silenciando as especificidades locais?

Esse dilema fica mais claro quando se analisam situações concretas. Um município de perfil turístico, que reduz temporariamente o ISS para atrair eventos na baixa temporada, pode perder essa liberdade, já que os benefícios dependerão de normas uniformes em nível nacional. Da mesma forma, um Estado agrícola que busca fomentar sua cadeia de produção com incentivos regionais pode ver sua política tributária esvaziada pelo modelo centralizado. Assim, a simplificação vem acompanhada de um custo político: a redução da margem de autonomia para políticas locais.

Ao mesmo tempo, a reforma promete ganhos. A Instituição Fiscal Independente (IFI) destaca benefícios substanciais, como eliminação da cumulatividade, fim da guerra fiscal, cobrança mais transparente e aplicação de regras unificadas sobre o fato gerador e base de cálculo (IFI, 2024). Ou seja, o sistema ganha previsibilidade e eficiência, com reflexos positivos para contribuintes e economia.

É preciso reconhecer que a guerra fiscal corroeu a lógica federativa e gerou insegurança para empresas e cidadãos. Nesse sentido, a uniformização das regras representa avanço importante. Com ela, empreendedores que atuam em mais de um Estado terão menos barreiras burocráticas e jurídicas, o que pode favorecer investimentos. Ainda assim, isso não resolve a questão central de quem decide. O desafio está em conciliar esses benefícios de simplificação com a preservação do espaço decisório dos entes subnacionais.

Esse contraste, facilidade tributária versus perda de autonomia, precisa ser ponderado. Um exemplo emblemático vem da agricultura familiar: Lemos (2024, p. 52) argumenta que projetos de empoderamento local, como incentivos fiscais para produtores rurais, podem “sofrer novo enfraquecimento” quando a reforma unifica tributos sem permitir regimes específicos harmônicos com a realidade regional.

Esse exemplo revela que o problema não é apenas jurídico ou técnico, mas profundamente político. Como a tributação é também um instrumento de política pública, restringir sua flexibilidade significa restringir o poder de Estados e Municípios para formular políticas próprias. O debate, portanto, não se resume a alíquotas e bases de cálculo, mas ao poder de decisão sobre os rumos do desenvolvimento local.

Sob essa perspectiva, a EC 132/2023 não apenas simplifica. Ela reorganiza o poder tributário no país. A decisão sobre quem decide, ou Estados e Municípios, ou o Comitê Gestor centralizado, está no cerne da disputa federativa atual.

4 OS RISCOS DA UNIFORMIDADE EXCESSIVA

A uniformidade traz previsibilidade, mas cobra um preço. O custo escondido aparece quando regras iguais para todo o país diminuem a margem de ação de Estados e Municípios. É nesse ponto que a reforma deixa de ser apenas técnica e passa a revelar seu desenho de poder: quem regula, quem aplica e quem decide.

A EC nº 132/2023 instituiu um órgão único para administrar o IBS, o tributo compartilhado por Estados e Municípios. De acordo com o texto constitucional, caberá ao Comitê Gestor “editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto; arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação [...]”; [e] decidir o contencioso administrativo” (BRASIL, 2023). A própria Emenda define o Comitê como “entidade pública sob regime especial”, com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira. Na sua instância máxima de deliberação, a representação é paritária: 27 membros pelos Estados e DF e 27 pelos Municípios e DF, com regras de voto que combinam maioria de representantes e critério populacional. Esses dispositivos mostram que a governança do IBS foi centralizada num só órgão, ainda que com assentos subnacionais.

A literatura especializada reforça essa leitura institucional. A Instituição Fiscal Independente registrou que houve “mudança na governança do IBS, com a substituição do Conselho Federativo pelo Comitê Gestor [...] para acentuar o caráter meramente operacional do novo órgão federativo” (IFI, 2024, p. 11). Mesmo qualificado como “operacional”, esse centro único arrecada, compensa, distribui e uniformiza funções que, na prática, moldam o espaço de decisão de Estados e Municípios. O Ministério da Fazenda, ao apresentar a regulamentação, também enfatizou o papel do Comitê: gestão do IBS, uniformização da interpretação, decisão do contencioso e distribuição do produto arrecadado. Confirmou ainda a representação paritária e o organograma com Conselho Superior e diretoria executiva, reforçando que a operação do tributo deixa de ser pulverizada e passa a correr por um canal único de governança.

Esse novo arranjo tem efeitos concretos, especialmente para Municípios turísticos que antes usavam o ISS como instrumento de política pública. Cidades de perfil turístico reduziam alíquotas em baixa temporada, criavam incentivos setoriais temporários ou calibravam regimes para atrair eventos. Um exemplo prático: Salvador, ao reduzir o ISS para o setor hoteleiro em períodos de baixa ocupação, conseguia atrair congressos e pacotes turísticos que movimentavam toda a economia local, do transporte ao comércio. Com a uniformização trazida

pelo IBS, experiências como essa podem deixar de existir. A EC nº 132/2023 alterou o tabuleiro: o antigo ISS entra no IBS, que passa a ter legislação única e uniforme em todo o território nacional. Cada ente ainda fixa sua alíquota por lei específica, mas a alíquota deve ser a mesma para todas as operações. Em linguagem simples: a cidade continua escolhendo um número, porém não pode mais diferenciar setores. Isso representa a perda de uma ferramenta fina de política local. É verdade que a Constituição previu regimes específicos por lei complementar para hotelaria, parques temáticos, agências de viagem, bares, restaurantes e aviação regional, justamente setores típicos de cidades turísticas. Ainda assim, a calibragem passa a depender de regra uniforme nacional, substituindo soluções locais por fórmulas nacionais.

Essa mudança não passou despercebida na academia. Albano (2024, p. 74) concluiu que a uniformização “engessa a flexibilidade local” na política tributária, justamente por exigir regras comuns de fato gerador, base de cálculo e regimes diferenciados. Em termos práticos, a cidade litorânea que baixava ISS por três meses para atrair congressos pode não conseguir replicar essa estratégia no desenho do IBS, pois os regimes passam a depender de lei complementar e de padronização nacional. Em outras palavras, isso significa que prefeitos e vereadores perdem a possibilidade de agir com rapidez diante de necessidades imediatas da economia local, pois tudo passa a depender de Brasília.

O impacto também alcança os Estados, sobretudo aqueles que utilizavam benefícios fiscais no ICMS para atrair empresas. Goiás, por exemplo, historicamente concedeu reduções de ICMS para indústrias farmacêuticas e automobilísticas, o que se tornou pilar da instalação de grandes polos industriais. O texto da EC é claro ao vedar que o IBS “seja objeto de concessão de incentivos e benefícios [...] ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos”, salvo hipóteses constitucionais. Essa proibição reduz drasticamente o uso da política tributária como instrumento de desenvolvimento regional. Para atenuar a transição, foi criado o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais, pensado como mecanismo para suavizar perdas de arrecadação de Estados que historicamente dependiam desses incentivos. O resultado é duplo: ganha-se previsibilidade, mas perde-se o atalho que Estados negociavam para atrair empresas de maneira direta. Freitas (2025) chama atenção para esse ponto ao observar que a uniformidade material diminui o espaço de experimentação estadual, deslocando a política de atração industrial para outros instrumentos, como infraestrutura, inovação e fundos de desenvolvimento, e não mais para incentivos fiscais.

O risco maior está no apagamento da cor local. Exigir alíquota única por ente impede calibragens finas para setores estratégicos. Além disso, regimes especiais passam a depender de lei complementar nacional, retirando dos Municípios a agilidade para responder a ciclos locais,

como safra ou temporada turística. Imagine um Estado do Nordeste que, diante de uma seca prolongada, quisesse ajustar temporariamente a tributação para favorecer a comercialização de alimentos básicos. Pela nova lógica, a intervenção dependeria de negociação nacional, retirando a resposta imediata. A governança centralizada do contencioso e da operação, como lembrou a IFI, buscou acentuar o caráter operacional do Comitê Gestor, mas “operar” é decidir muito. Ao uniformizar regulamentos, distribuir receitas, coordenar fiscalização e gerir créditos, esse órgão concentra poder. As decisões tornam-se mais estáveis, porém menos locais.

Em síntese, a uniformidade corrige distorções históricas, como a guerra fiscal, simplifica a vida do contribuinte e tende a reduzir litígios. São ganhos reais e importantes. Mas o custo aparece na redução da capacidade de Estados e Municípios de formular políticas próprias e de responder a particularidades locais. O debate, portanto, não é apenas sobre alíquotas: é uma discussão sobre arquitetura de poder. Trata-se de definir quanto de política econômica permanece nos territórios e quanto migra para os foros nacionais.

5 EFICIÊNCIA, JUSTIÇA SOCIAL E REDUÇÃO DE CONFLITOS

A análise dos riscos da uniformidade, feita no tópico anterior, não pode ofuscar as promessas positivas que acompanham a Emenda Constitucional nº 132/2023. Para além da tensão federativa, a reforma também foi apresentada como um instrumento de modernização, capaz de reduzir burocracia, trazer mais justiça social e diminuir os conflitos jurídicos que sempre marcaram o sistema tributário brasileiro.

Um dos pontos mais celebrados é a simplificação para empresas. Antes da mudança, uma mesma companhia podia lidar com legislações distintas em cada Estado, além de regras próprias nos municípios. Isso significava custos elevados com equipes contábeis e jurídicas, além de insegurança constante quanto à interpretação da lei. Com a unificação em torno do IBS e da CBS, esse emaranhado normativo tende a desaparecer. Para Silveira, Yamamoto e Ciabatari (2024), a reforma “reduz a cumulatividade e melhora a previsibilidade das operações”, criando um ambiente de negócios mais estável. Na prática, pequenas e médias empresas, que não possuem grandes estruturas de *compliance*, devem ser as mais beneficiadas.

Outro avanço relevante é o mecanismo do *cashback* tributário, voltado para famílias de baixa renda. O sistema brasileiro sempre foi marcado pela regressividade: quem ganha menos acaba pagando, proporcionalmente, mais impostos, já que a maior parte da arrecadação vem do consumo. A devolução de parte do imposto nesses casos funciona como uma espécie de “compensação social”, garantindo que o peso da tributação não recaia de forma tão desigual.

Como destaca reportagem do *Jornal Contábil* (2025), o *cashback* “transforma o sistema em um instrumento de justiça fiscal ao devolver parte dos tributos a quem mais precisa”. Em termos práticos, significa que uma família poderá recuperar parte do imposto embutido em produtos básicos, como alimentos e gás de cozinha, o que reforça o caráter distributivo da reforma.

A reforma também aposta em maior transparência. A exigência de discriminhar o valor do imposto nas notas fiscais permitirá que os consumidores saibam exatamente quanto pagam em cada transação. Esse detalhe, aparentemente técnico, pode ter impacto profundo na relação entre sociedade e Estado. Como observa a Instituição Fiscal Independente (IFI, 2024), a clareza tributária fortalece o controle social, pois “quando o cidadão percebe o peso dos tributos, tende a cobrar mais eficiência e responsabilidade na gestão pública”. Assim, a transparência não é apenas administrativa, mas democrática: amplia a *accountability* dos governos perante a população.

Outro ganho esperado está na redução da litigiosidade tributária. Até 2023, milhares de processos se acumulavam nos tribunais discutindo interpretações distintas sobre ICMS, ISS ou PIS/Cofins. Isso não apenas sobrecarregava o Judiciário, mas também criava incertezas para empresas, que muitas vezes postergavam investimentos enquanto aguardavam decisões definitivas. A expectativa, segundo estudo de Siqueira, Nogueira e Luna (2024), é que a unificação e a centralização administrativa reduzam de forma significativa esses conflitos.

Nesse contexto, importante destacar que o contencioso tributário representa um dos maiores entraves da economia brasileira. Em 2019, estimou-se que os conflitos tributários, tanto na esfera administrativa quanto judicial, somavam cerca de R\$ 5,4 trilhões, o equivalente a aproximadamente 75% do PIB nacional (INSPEr, 2021). Isso revela que um volume expressivo de recursos, que poderia estar financiando investimentos ou políticas públicas, permanece retido em disputas judiciais. A reforma ajuda a resolver isso ao simplificar normas e reduzir interpretações divergentes. Menos litígio significa menos recursos bloqueados. Para as empresas, trata-se de capital liberado para investir em produção, inovação e empregos; para o Estado, implica arrecadação mais estável, sem depender de desfechos judiciais futuros.

Ainda, cabe também mencionar os ganhos de coordenação administrativa. Ao estabelecer um sistema uniforme, a reforma abre espaço para políticas nacionais mais integradas. Questões como infraestrutura e meio ambiente podem ser planejadas com maior consistência, já que os recursos não estarão sujeitos a interpretações divergentes sobre tributação. Mesmo que o debate sobre autonomia federativa permaneça, é inegável que a reforma cria condições para um planejamento fiscal mais coeso, no qual União, Estados e Municípios compartilham informações e padronizam procedimentos.

Esse efeito fica mais claro quando se observam áreas em que a padronização favorece diretamente a execução de políticas públicas. Um exemplo concreto pode ser visto na infraestrutura. Antes da reforma, a construção de uma grande rodovia que atravessasse diferentes Estados podia enfrentar dificuldades relacionadas à cobrança de tributos distintos sobre insumos como cimento, aço e combustíveis. Essa fragmentação elevava os custos da obra e atrasava a execução. Com a padronização trazida pelo novo modelo, esses obstáculos tendem a ser reduzidos, permitindo que União, Estados e Municípios coordeneem melhor seus investimentos. O mesmo raciocínio vale para políticas ambientais, como programas de incentivo a energias renováveis, que poderão ser planejados de forma mais uniforme e com maior previsibilidade de recursos, sem depender da interpretação tributária de cada ente federativo.

Entretanto, nem todos os setores se beneficiam da uniformidade da mesma forma. No turismo, por exemplo, o dilema se torna mais evidente. Imagine uma rede hoteleira interessada em investir no litoral nordestino ou em cidades históricas de Minas Gerais. Antes da reforma, Estados e Municípios podiam ajustar tributos locais para atrair esse tipo de empreendimento, oferecendo incentivos específicos conforme suas características regionais. Com a uniformidade, esses instrumentos se reduzem, já que o sistema passa a funcionar por regras nacionais mais rígidas. Se, por um lado, isso garante clareza e previsibilidade para o investidor, por outro lado, limita a capacidade de cada região valorizar sua singularidade turística por meio de políticas tributárias próprias. Nesse caso, a coordenação administrativa amplia a integração nacional, mas também impõe restrições à autonomia local, gerando um custo político que precisa ser reconhecido.

Portanto, a EC nº 132/2023 não pode ser reduzida apenas a uma ameaça de centralização excessiva. Ao lado dos dilemas federativos já discutidos, a reforma também cria condições para avanços concretos de coordenação e eficiência, sobretudo em áreas como infraestrutura, meio ambiente e políticas redistributivas. Esses resultados positivos, no entanto, não anulam os custos políticos da uniformidade, como se observa em setores que dependem de maior flexibilidade local, a exemplo do turismo. O que se tem, portanto, é um sistema que combina perspectivas de modernização com tensões ainda abertas sobre os limites da autonomia dos entes federativos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Emenda Constitucional nº 132/2023 representa mais do que uma reforma tributária: ela reconfigura o modo como o pacto federativo brasileiro se organiza e como os entes se relacionam entre si. Ao buscar simplificar regras e uniformizar procedimentos, a reforma responde a um problema histórico de insegurança jurídica e sobreposição de tributos, mas ao mesmo tempo recoloca em debate os limites da autonomia constitucionalmente assegurada a Estados e Municípios.

Do ponto de vista federativo, a reforma evidencia tensões que não são novas, mas que ganham nova forma. Ao concentrar em um comitê gestor nacional a condução de tributos compartilhados, reduz-se a margem de manobra dos entes locais. Para Kaneko, Silveira e Tavares (2025), o risco é que esse arranjo leve a um enfraquecimento do pacto federativo, caso não sejam criados mecanismos eficazes de mediação e equilíbrio. Trata-se, portanto, de um processo que pode tanto fortalecer a coordenação quanto limitar a diversidade de soluções regionais.

No campo social, a introdução do *cashback* foi uma das inovações mais relevantes. Ao devolver parte dos tributos a famílias de baixa renda, esse mecanismo busca reduzir a regressividade do sistema tributário brasileiro (AGÊNCIA BRASIL, 2025). Hauly (2025) observa que a devolução cumpre papel estratégico ao promover maior equidade fiscal, aproximando a tributação da realidade social do país e oferecendo uma resposta prática a uma distorção de longa data.

Além disso, a exigência de maior transparência no sistema representa um avanço institucional importante. A Instituição Fiscal Independente (2024) destaca que a clareza na cobrança tende a aproximar o cidadão da dinâmica fiscal, permitindo maior conscientização sobre a carga tributária e fortalecendo a cobrança por eficiência na aplicação dos recursos públicos. Trata-se de um passo relevante não apenas do ponto de vista administrativo, mas também democrático, pois amplia o controle social sobre as finanças públicas.

O que se conclui, ao fim deste estudo, é que a reforma tributária combina modernização administrativa e justiça social, mas ainda deixa em aberto dilemas estruturais sobre a autonomia dos entes federativos. O desafio de sua implementação será encontrar um ponto de equilíbrio: garantir simplificação e previsibilidade sem eliminar a capacidade de Estados e Municípios responderem às especificidades de suas regiões. Assim, a uniformidade pode avançar até o ponto em que não inviabilize a autonomia constitucional dos entes, funcionando como instrumento de coordenação nacional, mas não como mecanismo de centralização absoluta. Se esse equilíbrio for alcançado, a EC nº 132/2023 poderá ser lembrada

como um marco de atualização institucional que fortaleceu não apenas a eficiência do sistema tributário, mas também a vitalidade do federalismo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Welles; MENDES, Constantino Cronemberger; SOUZA, Thiago Silva e. Autonomia fiscal dos municípios: o que explica e o que importa? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 75, n. 2, p. 245–265. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7987/1/10423-Texto%20do%20Artigo-33681-1-10-20240627.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. Cashback devolverá imposto a famílias mais pobres. *Agência Brasil*, 18 jan. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-01/cashback-devolvera-imposto-familias-mais-pobres>. Acesso em: 15 ago. 2025.

ALBANO, Amanda. O impacto federativo da Reforma Tributária: a Emenda Constitucional nº 132/2023. *Revista Carioca de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 67–84, jan./jun. 2024. Disponível em: <https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/154>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília: Congresso Nacional, 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/37959796>. Acesso em: 22 ago. 2025.

COLOMBO, L.; MENDES, C. C. O Conselho da Federação como indutor da articulação federativa no Brasil. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* (Ipea), n. 31, p. 5-12, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12501>. Acesso em: 21 ago. 2025.

FREITAS, Kellson Holanda Leal de. O IBS, o Comitê Gestor e seus reflexos junto ao pacto federativo. *Revista Direito Tributário Atual* (IBDT), São Paulo, n. 56, p. 45-62, 2025. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2632>. Acesso em: 23 ago. 2025.

HAULY, Luiz Renato. A expansão do *cashback* tributário para a redução de regressividades. Reforma Tributária – Blog, 11 maio 2025. Disponível em: <https://www.reformatributaria.com/a-expansao-do-cashback-tributario-para-a-reducao-de-regressividades/>. Acesso em: 07 jun. 2025.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Estudo Especial nº 19: Reforma Tributária - contexto, mudanças e impactos. Brasília: Senado Federal, 4 mar. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2024/marco/estudo-especial-no-19-reforma-tributaria-contexto-mudancas-e-impactos-mar-2024>. Acesso em: 15 jul. 2025.

INSPER. Contencioso Tributário no Brasil – Relatório 2020 (ano de referência 2019). São Paulo: Insper, 2021. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/01/Contencioso_tributario_relatorio2020_vf10.pdf. Acesso em: 25 ago. 2025.

JORNAL CONTÁBIL. *Cashback* tributário na reforma: como funcionará a devolução de impostos. *Jornal Contábil*, 30 maio 2025. Disponível em: <https://www.jornalcontabil.com.br/noticia/cashback-tributario-na-reforma-como-funcionara-a-devolucao-de-impostos-para-pessoas-fisicas-e-empresas/>. Acesso em: 18 set. 2025.

KANEKO, Ana Yumi; SILVEIRA, L. Tavares; TAVARES, Gabriel. Implicações da EC 132/23 nos âmbitos federativo e social. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Curitiba, v. 23, n. 2, p. 1-14, 2025. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/10078504.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2025.

LEMOS, Victor E. E. A reforma tributária da EC 132/23 e seus impactos no federalismo fiscal: análise de compatibilidade com o pacto federativo. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2024. Disponível em: <https://repositorio.uema.br/handle/123456789/3350>. Acesso em: 23 jul. 2025.

LOMBA, J. F. Incentivos fiscais e a autonomia dos estados e municípios: análise das alterações realizadas pela MP nº 1.185/2023. Revista de Direito Tributário Atual, São Paulo, v. 56, n. 2,

p. 10-20, 2023. Disponível em: Disponível em:
<https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2545/2245>. Acesso em: 23 jul. 2025.

LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. *Ecos*, Campinas, v. 27, n. 3, p. 3-15, 2022. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ecos/a/3bKDMqJjpBTGFGMhfc45bsg/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

MENDES, Constantino Cronemberger; VASCONCELLOS, Ronaldo Ramos. Uma agenda sobre federalismo no Brasil. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* (Ipea), n. 30, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/9bea6c11-9848-45e2-8561-ec6152528a8d/content>. Acesso em: 13 ago. 2025.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Ministério da Fazenda destaca importância e ineditismo do Comitê Gestor do IBS. Brasília, 5 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/ministerio-da-fazenda-destaca-importancia-e-ineditismo-do-comite-gestor-do-ibs>. Acesso em: 10 ago. 2025.

RIBEIRO, D. G.; CHECCO, G. B.; COUTO, E. A. Diretrizes para o aprimoramento do federalismo brasileiro. São Paulo: IDS Brasil, 2022. Disponível em:
https://www.idsbrasil.org/wp-content/uploads/2022/04/Pacto_Federativo_PublicacaoCompleta2022.pdf. Acesso em: 01 ago. 2025.

SIQUEIRA, Rozane B. de; NOGUEIRA, José R. B.; LUNA, Carlos F. Impacto distributivo potencial de reformas na tributação indireta no Brasil: simulações baseadas na PEC 45/2019. *ArXiv*, 11 abr. 2024. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2404.07651>. Acesso em: 15 jun. 2025.

SILVEIRA, Daniel Eustáquio da; YAMAMOTO, Nan Huei Chang; CIABATARI, Roberta Ramos. Reforma tributária: desdobramentos no federalismo fiscal. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*, São Paulo, 1º sem. 2024. Disponível em:
<https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/download/276/197/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

SOUZA, Celina. *Descentralização das políticas públicas e municípios na Constituição de 1988.* Brasília: Enap, 2025. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/dados/a/nvcyk7p5tSLrVXVSNLNrdVb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2025.