

O FEDERALISMO FISCAL NA REFORMA TRIBUTÁRIA: UM ESTUDO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA EC Nº 132/2023 FRENTE À AUTONOMIA NORMATIVA DOS ENTES SUBNACIONAIS

FISCAL FEDERALISM IN THE TAX REFORM: A STUDY ON THE CONSTITUTIONALITY OF
CONSTITUTIONAL AMENDMENT NO. 132/2023 REGARDING THE NORMATIVE
AUTONOMY OF SUBNATIONAL ENTITIES

Recebido em	30/05/2026
Aprovado em	30/06/2026

Fernando Gabriel de Almada Moraes¹
Nahtahn Sahmuel da Silva Feitosa²
Lucas do Couto Gurjão Macedo Lima³

RESUMO

O presente trabalho analisa a constitucionalidade da Reforma Tributária introduzida pela EC nº 132/2023. O objeto recai sobre a transição para o modelo de imposto sobre valor agregado dual e a criação do Comitê Gestor, investigando se a centralização compromete a autonomia dos Estados e Municípios. Através de metodologia qualitativa e revisão bibliográfica, este trabalho identifica que, embora a reforma preserve a autonomia financeira quantitativa, ela promove uma "desidratação" da autonomia política e legislativa subnacional. Como principal resultado, sugere-se a implementação de um Conselho de Legitimidade Federativa para integrar as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais no processo de validação das normas do Comitê Gestor, conciliando a eficiência tributária com a autodeterminação política das unidades federadas.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal; Reforma Tributária; Cláusula Pétreia; Autonomia Subnacional; Comitê Gestor do IBS.

ABSTRACT

This work analyzes the constitutionality of the Tax Reform introduced by EC nº 132/2023. The object focuses on the transition to a dual value-added tax model and the creation of the Managing Committee, investigating whether centralization compromises the autonomy of States and Municipalities. Through qualitative methodology and bibliographic review, this work identifies that, although the reform preserves quantitative financial autonomy, it promotes a "dehydration" of subnational political and legislative autonomy. As the main result, this work proposes the implementation of a Federative Legitimacy Council to integrate State Legislative

¹ Graduando do 10º semestre de Direito do Centro Universitário do Pará - CESUPA. ID LATTES: 8587216040315824, ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8987-5948>.

² Graduando do 10º semestre de Direito do Centro Universitário do Pará - CESUPA. ID LATTES: 2775523602520123, ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3116-1338>.

³ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará - UFPA, na linha Constitucionalismo, Democracia e Direitos Humanos. Graduado em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará - CESUPA. Membro do Grupo de Pesquisa (CNPq) Teorias Normativas do Direito, coordenado pelo Prof. Dr. Saulo Monteiro Martinho de Matos. Integrante do Grupo de Pesquisa (CNPq) Pura Teoria do Direito. Membro do Grupo de Pesquisa (CNPq), Teorias da Democracia, coordenado pelo Prof. Dr. André Luiz Souza Coelho. Tem como áreas de experiência Direito, Ética, Filosofia Moral e Política. Atualmente é Professor de Introdução ao Estudo do Direito, Teoria Geral da Constituição e Direitos Humanos no Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). ID LATTES: 5423158402903671, ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2898-0579>.

Assemblies and Municipal Chambers in the process of validating the Managing Committee's norms, reconciling tax efficiency with the political self-determination of federated units.

Keywords: Fiscal Federalism; Tax Reform; Entrenched Clauses; Subnational Autonomy; IBS Management Committee.

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de reestruturação do sistema de tributação sobre o consumo no Brasil é tema recorrente na doutrina jurídica e econômica, sendo amplamente reconhecido que o modelo vigente, anterior à Emenda Constitucional nº 132/2023, caracterizava-se por elevada complexidade normativa e operacional. Tal complexidade, decorrente da multiplicidade de tributos e da sobreposição de competências entre os entes federativos, contribuía para a insegurança jurídica, o aumento do contencioso e a ineficiência econômica, fatores que impactam diretamente o ambiente de negócios no país.

Nesse contexto, a ausência de harmonização entre as legislações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios consolidou um sistema fragmentado, marcado por conflitos interpretativos e dificuldades práticas de aplicação. A repartição constitucional de competências, embora concebida para preservar a autonomia federativa, acabou por gerar distorções que comprometem a racionalidade do sistema tributário.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023 surge, assim, como tentativa de superação dessas disfunções estruturais, promovendo a substituição de tributos tradicionais por novos instrumentos, como a CBS, o IBS e o Imposto Seletivo. Todavia, essa reformulação suscita relevantes questionamentos quanto à compatibilidade das novas regras com o modelo federativo constitucionalmente estabelecido.

O federalismo, enquanto forma de organização do Estado, pressupõe a coexistência de uma autoridade central com entes dotados de autonomia política, administrativa e financeira. No caso brasileiro, essa estrutura encontra-se consagrada no art. 18 da Constituição Federal, que reconhece a autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No âmbito do federalismo fiscal, a distribuição de competências tributárias e de receitas públicas desempenha papel fundamental para a efetividade da autonomia dos entes federativos. Embora a autonomia financeira seja tradicionalmente apontada como elemento estruturante do federalismo, o presente estudo parte da premissa de que a verdadeira essência da autonomia federativa reside na titularidade do poder normativo em relação a determinados tópicos, dentre os quais se destaca o âmbito de arrecadação tributária. Em outros termos, na capacidade dos entes de definirem, por meio de seus próprios processos legislativos, os contornos da tributação incidente sobre suas realidades locais.

A forma federativa de Estado é protegida como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, o que impede sua abolição por meio de emenda constitucional. Entretanto, a doutrina diverge quanto ao real alcance dessa proteção, especialmente no que se refere à possibilidade de alteração da repartição de competências tributárias.

Uma corrente doutrinária sustenta que a existência de competências tributárias próprias é elemento essencial da autonomia dos entes federativos, de modo que sua supressão implicaria violação ao pacto federativo. Outra corrente, por sua vez, entende que a autonomia financeira pode ser preservada por meio da repartição de receitas, independentemente da titularidade das competências tributárias (Montezano, 2025).

A reforma promovida pela EC nº 132/2023, ao instituir o IBS como tributo de competência compartilhada, introduz um modelo inovador no sistema tributário brasileiro, mas também suscita incertezas quanto à delimitação das competências e à preservação da autonomia dos entes subnacionais.

Diante desse cenário, a análise da constitucionalidade da reforma tributária exige uma abordagem que considere não apenas os aspectos formais da repartição de competências, mas também a realidade prática do federalismo fiscal brasileiro. A interpretação das normas constitucionais deve ser realizada de forma sistemática, de modo a preservar o equilíbrio entre a eficiência arrecadatória e a autonomia dos entes federativos.

Conclui-se, portanto, que a EC nº 132/2023 representa avanço significativo na busca por um sistema tributário mais simples e eficiente, mas sua implementação demanda cautela e rigor interpretativo, a fim de evitar a descaracterização do modelo federativo e garantir a observância das limitações constitucionais ao poder de reforma.

Nesse contexto, a investigação reúne informações com a finalidade de responder ao seguinte problema de pesquisa: Em que medida a centralização da competência normativa e a instituição do Comitê Gestor, promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023, afetam o núcleo essencial do pacto federativo (art. 60, § 4º, I, da CF/88) e a autonomia política dos Estados e Municípios?

A hipótese é a de que a emenda constitucional nº 132/2023 preserva a autonomia financeira por meio da garantia de repasse de receitas, todavia, promove uma "desidratação" da autonomia política e legislativa dos entes subnacionais, visto que a criação de uma competência compartilhada (IBS) e a transferência do poder decisório para um Comitê Gestor podem configurar uma violação indireta à cláusula pétrea do federalismo, ao suprimir a competência dos Estados e Municípios de legislar considerando sua realidade local.

O debate jurídico concentra-se na viabilidade de o Poder Constituinte Reformador extinguir competências impositivas tradicionais, notadamente o ICMS e o ISS, para instituir uma competência compartilhada sob regência de lei nacional e administração de um Comitê Gestor centralizado.

Sob essa ótica, analisa-se se a nova arquitetura tributária preserva o núcleo essencial da autonomia política e financeira dos entes subnacionais ou se incorre em objetivo geral no processo de recentralização do poder fiscal.

Nesse sentido, o presente estudo possui como objetivo geral analisar em que medida a centralização da competência normativa e a instituição do Comitê Gestor pela EC nº 132/2023 afetam a autonomia política dos Estados e Municípios e o núcleo essencial do pacto federativo

Para tanto, a pesquisa é estruturada em seis seções. A primeira é esta introdução. A segunda aborda a história da evolução do federalismo e sua recepção na Constituição Federal de 1988, destacando a importância da descentralização. A terceira conceitua o Federalismo Fiscal e a autonomia financeira como pressupostos para a existência de um Estado Federal democrático. A quarta investiga as principais alterações da EC nº 132/2023, especificamente a extinção do ICMS/ISS e a criação do IBS, CBS e Imposto Seletivo. A quinta visa avaliar criticamente a natureza jurídica do Comitê Gestor e da competência compartilhada sob a ótica da doutrina de limites ao poder de reforma. A sexta e última seção apresenta as considerações finais.

A investigação se justifica na medida em que a reforma tributária traz significativas mudanças no cenário fiscal, principalmente no que tange ao federalismo e tributação, o que acarreta uma estruturação distinta nas competências tributárias, implicando diretamente a autonomia dos entes federativos. Assim, reforça-se a necessidade de investigar a implicação que a EC nº 132/2023 terá na autonomia dos entes subnacionais, pois a criação de um comitê gestor pode eventualmente enfraquecer a autonomia dos estados e municípios frente ao novo sistema tributário.

A pesquisa é de natureza essencialmente teórica, caracterizada por objetivos exploratórios. Quanto aos procedimentos empregados, o estudo se fundamenta na pesquisa e análise das legislações tributárias, adotando uma abordagem qualitativa, fundamentada no método hipotético-dedutivo, partindo das premissas constitucionais do federalismo fiscal para analisar as implicações específicas da Emenda Constitucional nº 132/2023. O procedimento baseia-se em revisão bibliográfica sistemática e análise documental de textos legislativos e jurisprudência do STF.

Tal metodologia justifica-se pela necessidade de perquirir o 'núcleo de sentido' das cláusulas pétreas frente a uma norma ainda em fase de implementação infraconstitucional, permitindo uma análise prospectiva e crítica sobre a higidez do pacto federativo brasileiro.

2 O FEDERALISMO BRASILEIRO

2.1 Breve histórico do Federalismo

A delimitação teórica acerca da constitucionalidade da reforma tributária pressupõe o exame minucioso da trajetória histórica do federalismo em si, e após, do federalismo brasileiro, perpassando a transição do modelo centralizado de outrora até a estruturação do pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988.

A compreensão das bases desse movimento federalista exige, sob a perspectiva dogmática comparada, uma análise aprofundada da gênese histórica do federalismo. Os precedentes históricos de associações territoriais remontam à Antiguidade clássica, materializados em arranjos defensivos gregos (tais como as ligas Arcaica, Etólica, do Peloponeso e Délica), os quais consubstanciavam pactos confederados de cooperação militar contra ameaças externas (Bresolin; Sanches Gonçalves, 2024). Na Europa moderna, outras uniões de Estados delinearam-se sob formatos de pactos internacionais confederativos, a exemplo das confederações suíças (1291-1798), das Províncias Unidas dos Países Baixos (1579-1795) e da Confederação Germânica (1815-1866). Contudo, o federalismo contemporâneo, erigido sob uma ordem jurídica constitucional rígida e pela repartição de esferas autônomas de poder, constitui uma contribuição inédita do constitucionalismo norte-americano (Bresolin; Sanches Gonçalves, 2024).

Após declararem independência em 1776, as treze colônias britânicas converteram-se em Estados soberanos individuais. Inicialmente unidos sob os Artigos da Confederação de 1777 (promulgados em 1781), os ex-colonos estruturaram uma associação excessivamente descentralizada, na qual o governo nacional carecia de autoridade impositiva direta sobre os cidadãos, do poder de arrecadar tributos gerais para o erário comum e da competência para dirimir conflitos comerciais interestatais (Lima, 2011).

Essa fragilidade institucional gerou uma espécie de "vácuo de poder" nacional, estimulando competições fiscais e comerciais predatórias entre os próprios Estados e expondo a União a riscos severos de desintegração interna e agressão geopolítica europeia.

Buscando superar a evidente ineficácia dos Artigos da Confederação, representantes de doze Estados reuniram-se na Convenção de Filadélfia a partir de 25 de maio de 1787, sob a

presidência de George Washington. Embora o mandato original dos cinquenta e cinco delegados estivesse restrito à reforma do tratado confederal, lideranças de viés nacionalista, como James Madison e Alexander Hamilton, empenharam-se no desenho de uma nova Constituição comum que unificasse a soberania do país em um governo federal dotado de amplos poderes fiscais e militares (Lima, 2011).

Para persuadir a população e obter a ratificação constitucional, Hamilton, Madison e John Jay publicaram, sob o pseudônimo coletivo de "Publius", 85 ensaios na imprensa sob o título "O Federalista". Madison, no paradigmático Artigo nº 39, elucidou que o novo pacto possuía caráter híbrido, mesclando uma base federativa na sua fonte de legitimação com um funcionamento nacional na aplicação direta de suas leis (Lima, 2011).

Da fusão desses debates e do compromisso de delegar competências tributárias gerais ao ente superior, sem aniquilar as autonomias locais, foi promulgada em 1787 e entrou em vigor em 1789 a Constituição dos Estados Unidos, inaugurando o primeiro Estado federativo do mundo. O modelo estruturou-se originalmente sob o paradigma do federalismo dual (layer cake federalism), que postulava uma divisão rígida e estanque de competências entre a União e as unidades subnacionais (Bresolin; Sanches Gonçalves, 2024).

Esse modelo estanque, no entanto, colapsou diante da crise econômica da Grande Depressão de 1929, exigindo a implementação das políticas intervencionistas do New Deal sob a presidência de Franklin Delano Roosevelt. A partir de 1937, a Suprema Corte norte-americana promoveu uma expansão das competências federais e legitimou a coordenação e a cooperação intergovernamental, moldando a transição do federalismo dual para o federalismo cooperativo contemporâneo (Bresolin; Sanches Gonçalves, 2024).

2.1 O Federalismo no Brasil ao longo do tempo

O federalismo não é um conceito estático, mas sim o resultado de uma laboriosa engenharia constitucional que busca equilibrar unidade e diversidade. No Brasil, a adoção do modelo federativo não ocorreu pelo movimento centrípeto de agregação de entes soberanos, como nos Estados Unidos, mas sim por um movimento centrífugo de desagregação de um Estado anteriormente unitário (Müller, 2025).

A trajetória constitucional brasileira é marcada por uma tensão dialética entre forças centralizadoras e descentralizadoras. A Constituição de 1824, de caráter monárquico e unitário, estabeleceu uma forte concentração de poder na figura do Imperador através do Poder Moderador, subordinando as províncias ao governo central. Com a Proclamação da República em 1889 e a subsequente Constituição de 1891, o federalismo foi formalmente adotado.

No entanto, a prática política da República Velha consolidou um federalismo oligárquico, no qual estados poderosos como São Paulo e Minas Gerais ditavam os rumos do país, enquanto o princípio da autonomia era negligenciado na maior parte do território.

Os períodos autoritários do século XX representaram retrocessos significativos. A Era Vargas e a Constituição "Polaca" de 1937 extinguiram virtualmente a autonomia estadual, centralizando as ações na União. Mesmo após o retorno à democracia em 1946, o sistema permaneceu instável. O regime militar, a partir de 1964, embora mantivesse a nomenclatura federativa, estabeleceu o "federalismo de fachada", caracterizado por uma subordinação administrativa e financeira extrema à capital federal, Brasília. A União passou a controlar a quase totalidade da arrecadação, tornando Estados e Municípios dependentes de repasses discricionários e esvaziando a capacidade de autogoverno local.

A Constituição de 1988, apelidada de "Constituição Cidadã", rompeu com essa tradição centralizadora ao instaurar um federalismo cooperativo e tripartite. Pela primeira vez na história, o Município foi elevado à categoria de ente federativo autônomo, dotado de capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. O artigo 18 da Carta Magna consolidou a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil como a união indissolúvel da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, todos autônomos nos termos da Constituição (BRASIL, 1988).

2.2 O Federalismo Brasileiro na atualidade

A doutrina constitucionalista classifica o federalismo brasileiro a partir de diversos critérios que permitem situar a profundidade das mudanças propostas pela Reforma Tributária. Quanto à origem, o Brasil é um exemplo de federalismo por desagregação, nascido da fragmentação de um poder centralizado. Quanto à repartição de competências, o modelo de 1988 optou pelo federalismo cooperativo, prevendo competências comuns e concorrentes entre os entes (Artigos 23 e 24 da CF/88), em oposição ao federalismo dualista de esferas estanques (Müller, 2025).

Nesse aspecto, entende-se o federalismo cooperativo como sendo aquele no qual os entes federativos devem buscar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, sendo isso expresso no artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 (Schwenk, 2016).

No que tange à simetria, o Brasil adota um federalismo formalmente simétrico, conferindo as mesmas competências institucionais a entes de mesmo nível. Todavia, estudiosos

apontam uma "assimetria socioeconômica" significativa, em que as disparidades regionais exigem tratamentos diferenciados para garantir a igualdade real.

Estruturalmente, o modelo brasileiro é classificado como atípico ou tridimensional, por incluir o Município no pacto federativo, diferentemente do modelo bidimensional clássico (União-Estado), que é o paradigma adotado nos Estados Unidos. Finalmente, quanto à concentração de poder, o Brasil é frequentemente citado como um federalismo centralizador, dada a hegemonia legislativa e financeira da União, realidade que a Reforma Tributária de 2023 parece intensificar (Farias; Santos; Filho, 2025).

Nesse sentido, a forma federativa de Estado, consagrada pela Constituição Federal de 1988, representa um dos pilares fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, sendo erigida à condição de cláusula pétrea (Krasovesky, 2023). Esse modelo de organização estatal, que visa à descentralização do poder e à promoção da autonomia das unidades federadas, enfrenta agora o seu maior desafio desde a redemocratização: a implementação da Reforma Tributária materializada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

Assim, a transição do sistema tributário nacional para um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual introduz transformações profundas na partilha de competências e na gestão dos recursos públicos, suscitando debates intensos sobre a preservação da autonomia financeira e política de Estados, Municípios e do Distrito Federal.

2.3 O Pacto Federativo como Cláusula Pétrea na Constituição Federal de 1988

Pelo exposto, nota-se que o sistema federativo não é apenas mero princípio, mas um conceito que sustenta o desenvolvimento do país e também o próprio sistema tributário. A cláusula pétrea do federalismo (Art. 60, § 4º, I, CF/88) impede emendas que tendam a abolir a federação. Kiyoshi Harada (2023) afirma que a autonomia federativa é indissociável da titularidade de impostos privativos.

Sob essa ótica, ao fundir o ICMS e o ISS no IBS e submetê-los a uma lei complementar nacional única, a reforma estaria promovendo um "federalismo de fachada" de natureza tecnocrática, na qual governadores e prefeitos tornam-se meros gestores de alíquotas pré-determinadas (Santos, 2025).

Por outro lado, há a tese de que o núcleo essencial do federalismo é a preservação da autonomia financeira, e não a manutenção imutável das competências originais de 1988. De acordo com essa visão, se o novo sistema garante o fluxo automático de receitas e preserva a capacidade de fixação da alíquota pelo ente subnacional (Art. 156-A, § 1º, V), a essência do pacto federativo permaneceria preservada, ainda que sob uma nova arquitetura cooperativa.

A proteção das cláusulas pétreas não deve ser interpretada como um engessamento absoluto do texto constitucional, o que certamente iria abreviar sua vigência diante da evolução dos fatos sociais. Conforme as lições de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2025), os ajustes na vontade expressa do constituinte originário são instrumentos de manutenção da própria ordem constitucional.

O ponto nevrálgico reside na distinção entre a alteração da disciplina literal da Constituição e a violação do "núcleo de sentido" dos princípios e institutos protegidos (Oliveira, 2025). Esta análise ganha contornos específicos ao confrontar as pretensões da EC 132/2023 com a prática do constitucionalismo contemporâneo (Montezano, 2025).

No caso da federação, o núcleo essencial é composto pelos elementos da autonomia e da participação. A autonomia assenta-se na tríple capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. José Afonso da Silva assevera que a vedação atinge não apenas a abolição expressa, mas qualquer emenda que se encaminhe, ainda que remotamente, para a supressão dessas capacidades, tornando-as significativamente mais frágeis. Assim, uma emenda que retire parcela mínima dessas competências já sinaliza uma tendência proibida pelo artigo 60 da Constituição Federal de 1988.

Não se pode falar em federação sem a correspondente autonomia financeira. Nesse aspecto, é indispensável garantir um "mínimo de autossuficiência econômica" que permita aos Estados disporem de meios pecuniários para a realização de suas funções específicas (Barroso, 2025). A concessão de autonomia política sem a devida autonomia financeira seria meramente fictícia ou ilusória.

Nesse sentido, a atribuição de competência legislativa plena para instituir e arrecadar tributos próprios (autonomia normativa) constitui a medida fundamental da autonomia federativa. O sistema de repartição de receitas, embora importante para mitigar desigualdades, possui caráter meramente auxiliar, e a fonte principal de recursos deve ser a competência tributária direta, sob pena de os entes subnacionais ficarem à mercê diante da União para o desempenho de atribuições que lhes são próprias (Oliveira, 2025).

3 O Federalismo Fiscal e a autonomia financeira como pressupostos para a existência de um Estado Federal Democrático

O federalismo fiscal pode ser compreendido como a forma de organização das relações financeiras entre os entes federativos, abrangendo a estrutura do Estado, o modelo de federação adotado, o grau de autonomia dos seus membros, suas atribuições e os mecanismos de financiamento dessas atividades (Conti, 2001, p. 25). Assegura-se assim que a descentralização

política não seja meramente retórica, garantindo que cada ente disponha de recursos financeiros suficientes para cumprir suas atribuições constitucionais.

A autonomia financeira, embora tradicionalmente tratada como pilar do federalismo, não se confunde com autonomia política. O elemento central do pacto federativo não reside apenas na disponibilidade de recursos, mas na capacidade de os entes definirem, por meio de processo legislativo próprio, as regras de incidência, base de cálculo e estrutura dos tributos.

Sob a égide do Sistema Tributário Nacional anterior à Reforma da Emenda Constitucional n.º 132/23, essa repartição foi desenhada para equilibrar a arrecadação entre as três esferas de governo, fundamentando-se no princípio de que a Constituição não cria o tributo, mas outorga competências legislativas para que cada ente o institua.

Tal estrutura é vital para a manutenção do equilíbrio federativo, pois privilegia a competência tributária direta em detrimento de um sistema meramente auxiliar de repartição de receitas, evitando que Estados e Municípios fiquem em posição de subordinação financeira perante a União no desempenho de suas atribuições constitucionais (Silveira; Yamamoto; Ciabatari, 2024).

Nesse sentido, a tributação não possui somente em seu escopo a finalidade fiscal, mas também constitui em essência o papel redistributivo e regulatório, devendo assim ser exercido em conformidade com os princípios constitucionais Macedo et al. (2025)

Ainda, a Constituição Federal, permite a instituição de impostos de forma facultativa para cada ente federativo. Essa faculdade é apresentada pelo artigo 145, *caput*, da Carta Magna, sinalizando que o constituinte originário conferiu aos entes a soberania para analisar a realidade local. O poder de "não tributar" ou de "tributar de forma diferenciada" é tão essencial à autonomia quanto o poder de arrecadar, logo, quando um Município legisla sobre o ISS ou um Estado sobre o ICMS, eles estão exercendo sua autodeterminação política através da ferramenta fiscal.

Nesse cenário, a União detém a competência sobre impostos que incidem majoritariamente sobre a renda, a produção e o comércio exterior, abrangendo o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), além dos impostos de importação e exportação (II e IE) e a previsão do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

Paralelamente, aos Estados e ao Distrito Federal incumbe a tributação vinculada à circulação de mercadorias e à propriedade móvel, materializada no ICMS, no IPVA e no ITCMD.

Por fim, a autonomia dos Municípios e do Distrito Federal é sustentada pela tributação sobre serviços e propriedade urbana, mediante a instituição do ISS, do IPTU e do ITBI. Essa especialização econômica das competências garante que cada esfera administrativa disponha de recursos próprios e vinculados à sua realidade territorial para o financiamento de setores fundamentais como saúde, educação e infraestrutura.

Além da competência direta, o federalismo fiscal brasileiro sustenta-se em um complexo sistema de transferências intergovernamentais. A União reparte percentuais significativos do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Da mesma forma, os Estados repassam 25% da arrecadação do ICMS aos seus respectivos municípios. Esse mecanismo visa mitigar as desigualdades regionais e garantir a sustentabilidade de entes com baixa base tributária própria, especialmente municípios de pequeno porte.

Nesse sentido, é necessário abordar sob uma perspectiva de que os entes federativos devem ter a efetiva autonomia financeira e normativa. Richard Bird (2011), em seu trabalho *Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature*, estabelece que a verdadeira descentralização exige que os governos subnacionais possuam impostos próprios e controle sobre as suas receitas. Bird argumenta que, para que a autonomia e a responsabilidade (accountability) local sejam significativas, os governos subnacionais precisam ser capazes de alterar, na margem, o nível e a composição de suas receitas.

Assim, no Brasil, a autonomia dos entes federados assenta-se na tríplice capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. O federalismo fiscal sustenta esse tripé ao garantir que cada ente disponha de competência tributária para instituir e arrecadar seus próprios tributos. É justamente sobre esse alicerce que a EC nº 132/2023 incide de forma mais profunda, ao redesenhar a forma das competências tributárias sobre o consumo. As alterações promovidas pela reforma, especialmente a extinção do ICMS e do ISS e a criação do IBS sob competência compartilhada, serão examinadas na seção seguinte, a fim de verificar em que medida esse novo modelo se compatibiliza com os pressupostos de autonomia financeira aqui delineados

4 As principais alterações da EC 132/2023, com a extinção do ICMS/ISS e a criação do IBS, CBS e Imposto Seletivo

4.1 O bem-fim da reforma e a racionalidade do sistema anterior

Aristóteles, no Livro I da *Ética a Nicômaco*, afirma que toda arte, toda investigação e todos os atos humanos parecem tender a algum bem, de modo que o bem é aquilo a que todas as coisas tendem. A cada atividade corresponde um *telos*, um bem-fim que orienta e justifica os meios empregados para alcançá-lo (Aristóteles, 2009). Transposta essa lógica para o campo do Direito Tributário, é possível identificar, na EC nº 132/2023, um bem-fim declarado: a simplificação do sistema tributário brasileiro, a redução da litigiosidade e a promoção da eficiência econômica.

Esse propósito não é arbitrário, pois o sistema tributário anterior à reforma era amplamente reconhecido como um dos mais complexos do mundo, circunstância que implicava elevados custos de conformidade e comprometia a adequada observância das obrigações tributárias, podendo favorecer práticas de evasão fiscal (Cabello; Nakao, 2021).

A convivência de cinco tributos incidentes sobre o consumo, o ICMS, o ISS, o IPI, o PIS e a COFINS, gerava uma sobreposição normativa de proporções extraordinárias, já que apenas o ICMS era regulado por 27 legislações estaduais distintas, cada qual com alíquotas, benefícios, regimes especiais e interpretações próprias, resultando no fenômeno conhecido como "guerra fiscal". O ISS, por sua vez, era disciplinado por milhares de legislações municipais, gerando conflitos de competência e insegurança jurídica permanente para os contribuintes.

É nesse cenário de disfunção sistêmica que a EC nº 132/2023 se insere, perseguindo um bem-fim legítimo e tecnicamente fundamentado, o problema, contudo, não reside na validade do objetivo, mas na capacidade de justificar os meios adotados. Como sustenta Aristóteles, embora toda ação vise a um bem, a realização desse fim depende do agir virtuoso, de modo que os meios empregados devem ser compatíveis com a excelência moral (Aristóteles, 2009). No caso da reforma tributária, o bem-fim da simplificação não pode ser perseguido à custa do bem federativo, que é igualmente protegido pela ordem constitucional.

4.2 A extinção do ICMS e do ISS

A medida de maior impacto estrutural promovida pela EC nº 132/2023 é, sem dúvida, a extinção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Serviços (ISS). Esses tributos não eram apenas instrumentos arrecadatórios, eram, sob o modelo constitucional de 1988, a expressão mais concreta da autonomia fiscal dos Estados e Municípios, respectivamente.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2026), o ICMS, de competência estadual, constitui a principal fonte de arrecadação tributária dos Estados, sendo a maior contribuição entre as receitas correntes estaduais.

Nesse contexto, para além de sua dimensão financeira, o ICMS conferia aos Estados a capacidade de utilizar a política fiscal como instrumento de desenvolvimento regional, mediante a concessão de benefícios, isenções e regimes diferenciados. Essa faculdade, embora frequentemente associada à guerra fiscal, era o principal mecanismo disponível aos Estados periféricos para disputar investimentos, ainda que a literatura posterior tenha demonstrado que os vencedores dessa disputa tendiam a ser os Estados financeiramente mais sólidos, e não os mais carentes (Afonso; Lukic, 2018).

O ISS, de competência municipal, desempenhava função análoga no âmbito local. A possibilidade de legislar sobre alíquotas e bases de cálculo dentro dos limites fixados pela Lei Complementar nº 116/2003 permitia aos Municípios adequar a tributação de serviços à realidade econômica local, incentivando setores estratégicos e promovendo políticas de desenvolvimento urbano (Ozaki; Biderman, 2004).

A EC nº 132/2023, por meio do art. 156-A e disposições transitórias, estabelece a extinção progressiva destes tributos entre 2029 e 2033, com período de transição que se estenderá até 2078 para fins de equalização das receitas (BRASIL, 2023). Trata-se de uma transformação não apenas jurídica, mas estrutural, cujos efeitos se projetam por décadas.

4.3 A criação do IBS, da CBS e do Imposto Seletivo

Em substituição ao modelo anterior, a EC nº 132/2023 institui três novos tributos sobre o consumo, estruturados segundo a lógica do Imposto sobre Valor Agregado (BRASIL, 2023), sendo essa sistemática pautada numa espécie de tributo moderno sobre o consumo, unificando em IBS e CBS.

Esse sistema surgiu em 1954, na França, sendo posteriormente aplicado em mais de 100 países (Smargiassi, Geraldelli, Sant'ana, Paiva, 2014). Há exemplos bem sucedidos da aplicação da lógica do Imposto sobre Valor Agregado, como no caso do Canadá, onde o modelo dual foi utilizado de maneira menos engessada, com as províncias podendo adotar modelos variados, resultando em um grau elevado de cooperação e confiança intergovernamental (Bird, Gendron, 1997; Gendron, 2022).

No Brasil, o primeiro tributo é a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, que substitui o PIS e a COFINS (BRASIL, 2023). Por tratar-se de tributo

federal, sua criação não suscita, em si, questionamentos quanto ao federalismo, inserindo-se na esfera de competência já consolidada da União.

O segundo é o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, instituído pelo art. 156-A da Constituição Federal (BRASIL, 2023, art. 156-A), com redação dada pela EC nº 132/2023. O IBS incidirá sobre operações com bens materiais e imateriais, incluindo serviços, independentemente da forma como sejam disponibilizadas. Adota-se o princípio do destino, de modo que a receita pertence ao ente onde ocorre o consumo, e não onde se localiza o estabelecimento produtor, sendo uma alteração significativa em relação ao modelo anterior do ICMS, que gerava o fenômeno da "guerra fiscal" na origem.

Cada ente federativo poderá fixar sua própria alíquota, nos termos do art. 156-A, § 1º, V, da CF/88, com redação da EC nº 132/2023. Contudo, a regulação do tributo será feita por lei complementar nacional única, que estabelecerá a base de cálculo, os contribuintes, as hipóteses de incidência e as regras gerais. A administração, arrecadação e fiscalização do IBS ficarão a cargo do Comitê Gestor do IBS (BRASIL, 2023, art. 156-A, §§ 6º a 10), órgão colegiado composto por representantes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuja natureza jurídica e implicações para a autonomia federativa serão examinadas na seção seguinte.

O terceiro tributo é o Imposto Seletivo (IS), de competência federal, que incidirá sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos do art. 153, VIII, da CF/88, com redação da EC nº 132/2023. O IS tem caráter extrafiscal marcado, buscando desestimular o consumo de determinados produtos, como cigarros, bebidas alcoólicas e combustíveis fósseis.

A extinção do ICMS e do ISS e sua substituição pelo IBS sob competência compartilhada e regulação nacional única redesenham profundamente a relação entre os entes federativos e seus instrumentos fiscais. Estados e Municípios, que antes detinham competência legislativa plena sobre seus principais tributos, passam a exercer uma autonomia qualificada, limitada à fixação de alíquotas sobre uma base nacional rígida e administrada por um órgão colegiado centralizado.

5 A natureza jurídica do Comitê Gestor e da competência compartilhada sob a ótica da doutrina de limites ao poder de reforma

5.1 A natureza jurídica do Comitê Gestor do IBS e o problema da legitimidade democrática

O Comitê Gestor do IBS (CG-IBS), instituído pelos §§ 6º a 10 do art. 156-A da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 132/2023, e regulamentado pela Lei Complementar nº 227/2026, representa uma figura jurídica sem precedentes na história republicana brasileira. Santos, Bartine e Passos (2026) o descrevem como a materialização de um novo pacto federativo, desenhado para gerir competências compartilhadas entre Estados e Municípios, não uma mera autarquia ou agência reguladora convencional, mas uma "entidade pública sob regime especial", cuja natureza jurídica desafia as categorias tradicionais do direito administrativo brasileiro.

Do ponto de vista funcional, o CG-IBS opera como um gigantesco hub logístico-financeiro: toda a arrecadação do IBS proveniente das transações realizadas nos 5.570 municípios e 27 estados do país flui primeiramente para suas contas, antes de ser distribuída aos entes subnacionais titulares da receita. Em termos de volume bruto movimentado, nenhuma outra entidade no ordenamento jurídico brasileiro concentrará fluxo financeiro equivalente, trata-se do dinheiro de praticamente todo o consumo nacional passando por um único processador tecnológico e institucional.

Nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 227/2026 (BRASIL, 2026), as receitas custodiadas pelo Comitê Gestor do IBS (CG-IBS) não lhe pertencem, mas sim aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Contudo, a titularidade formal da receita não elimina o problema político-institucional gerado por essa arquitetura, pois quem detém o fluxo, detém o poder.

Essa concentração não é meramente operacional. O CG-IBS controla o algoritmo de distribuição das receitas entre os entes, gere o mecanismo de cashback destinado às famílias de baixa renda e retém os valores destinados ao Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Amazonas e demais fundos regionais previstos na legislação. Santos, Bartine e Passos (2026) sintetizam com precisão o alcance dessa posição institucional: o Comitê "detém as chaves do cofre", controlando a arrecadação, a fiscalização e a distribuição de receitas vitais para a manutenção das políticas públicas locais. O entendimento de seus mecanismos de freios e contrapesos, afirmam os autores, não é apenas uma questão de dogmática jurídica, mas um imperativo de sobrevivência política para prefeitos e governadores.

O problema central, sob a ótica constitucional, não reside na existência do órgão, mas no conteúdo de suas competências normativas. O CG-IBS edita regulamentos vinculantes para a aplicação do IBS, função que, sob o modelo anterior, era exercida pelos parlamentos estaduais e municipais por meio de leis próprias. Essa transferência de função normativa de órgãos de

representação democrática direta para um colegiado técnico-administrativo colide com dois princípios estruturantes do ordenamento constitucional.

O primeiro é o princípio da legalidade estrita em matéria tributária, consagrado no art. 150, I, da CF/88 (BRASIL, 1988), que exige que a criação e regulação de tributos se dê por lei em sentido formal, emanada do Poder Legislativo competente. O segundo é o princípio do autogoverno, elemento constitutivo da autonomia federativa, que pressupõe a capacidade dos entes de se autogovernar por meio de seus próprios processos legislativos democraticamente legitimados.

A fiscalização do CG-IBS, nos termos do art. 40 da LC nº 227/2026, será realizada de forma coordenada, compartilhada e colegiada pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que se reunirão preferencialmente de modo virtual, com a indicação de um conselheiro responsável pela apreciação e julgamento dos processos (BRASIL, 2026). Esse arranjo, embora tecnicamente inovador, centraliza o controle em conselheiros indicados pelos próprios Tribunais de Contas, órgãos cujos membros, no Brasil, são escolhidos em processos com forte influência política dos Executivos estaduais e municipais, o que não elimina o risco de captura corporativista que Bevilacqua (2024) identifica como a principal ameaça à independência do sistema.

A maior dificuldade na gestão e na fiscalização decorre exatamente dessa centralização: um único filtro institucional para o fluxo tributário de todo o consumo nacional exige capacidade técnica e blindagem política que o arranjo normativo atual não garante de forma inequívoca.

5.2 O esvaziamento da competência normativa subnacional: da autonomia plena à autonomia de alíquota

A avaliação do impacto da EC nº 132/2023 sobre a autonomia normativa dos entes subnacionais exige, antes de qualquer conclusão, uma comparação estrutural entre o conteúdo da competência que existia e o conteúdo da competência que resta. Sem essa comparação, a afirmação de que houve esvaziamento normativo permanece como assertiva retórica, o que é insuficiente para o padrão exigido pela dogmática constitucional e pelos critérios de uma publicação científica qualificada.

Sob o modelo constitucional de 1988, os Estados exerciam sobre o ICMS uma competência normativa de largo espectro. Nos termos do art. 155, II, e § 2º, da CF/88, competia a cada Estado, por meio de lei própria e no âmbito dos convênios celebrados no CONFAZ, definir alíquotas internas e interestaduais, conceder benefícios fiscais, isenções e regimes

especiais setoriais, estruturar mecanismos de substituição tributária, diferir a incidência para etapas posteriores da cadeia produtiva e criar incentivos para setores econômicos estratégicos à realidade regional (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, os Municípios exerciam sobre o ISS, nos termos do art. 156, III, e dentro dos limites fixados pela LC nº 116/2003, a faculdade de graduar alíquotas entre 2% e 5%, conceder isenções setoriais, instituir regimes simplificados para profissionais autônomos e estruturar incentivos fiscais para atividades de interesse local (BRASIL, 1988). Quando um Município legisla sobre o ISS ou um Estado sobre o ICMS, exerce, por meio da ferramenta fiscal, sua autodeterminação política sobre a realidade econômica de seu território.

Com a EC nº 132/2023, esse espectro normativo é radicalmente comprimido. O art. 156-A e seus parágrafos estabelecem que a lei complementar nacional fixará a base de cálculo, as hipóteses de incidência, os sujeitos passivos, as imunidades, os regimes diferenciados e as regras gerais de aplicação do IBS (BRASIL, 2023). Aos entes subnacionais resta, essencialmente, a prerrogativa de fixar suas próprias alíquotas, nos termos do art. 156-A, § 1º, V, poder relevante, mas que corresponde a apenas um dos múltiplos elementos que antes compunham a competência normativa plena sobre o consumo.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2024) manifestou apreensão quanto a essa transformação, argumentando que a centralização da arrecadação no CG-IBS pode esvaziar a autonomia política local, transformando os prefeitos em meros expectadores de repasses. A entidade aponta que o ISS representava a principal fonte de receita própria para as grandes cidades e possuía alta elasticidade em relação ao PIB, o que significava que a gestão autônoma desse tributo conferia aos Municípios capacidade real de expandir receitas em períodos de crescimento econômico, sem depender de transferências. Harada (2024) compartilha dessa leitura, sustentando que a submissão dos Municípios a um Comitê Gestor nacional retira-lhes a capacidade de formular políticas públicas locais financiadas por receitas próprias geridas autonomamente, configurando uma ferida no pacto federativo de 1988.

A redução da autonomia normativa ao poder de alíquota é, sob a perspectiva da teoria do federalismo fiscal, uma degradação qualitativa que não se resolve pela garantia quantitativa de receitas. O poder de alíquota, desacompanhado da capacidade de definir a estrutura do tributo, sua base, suas exceções, seus incentivos, seus regimes especiais, reduz a autonomia dos entes a uma dimensão meramente paramétrica. Estados e Municípios passam a operar dentro de uma moldura normativa nacional rígida, podendo ajustar apenas o valor do parâmetro, sem qualquer influência sobre a moldura em si. Essa distinção é decisiva para a análise

constitucional, uma vez que não é a quantidade de poder remanescente que importa para a verificação da cláusula pétrea, mas a qualidade do poder suprimido.

5.3 A tensão com o art. 60, § 4º, I: violação ao núcleo essencial ou reorganização constitucionalmente legítima?

A síntese das análises precedentes converge para a questão central que o presente artigo se propôs a responder: a EC nº 132/2023, ao instituir o CG-IBS e a competência compartilhada sob regulação nacional única, viola o núcleo essencial do pacto federativo protegido como cláusula pétrea pelo art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal, ou representa uma reorganização constitucionalmente legítima do sistema tributário?

A resposta exige, preliminarmente, a fixação do critério de verificação adequado. O Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a proteção das cláusulas pétreas não impede alterações nos institutos por elas resguardados, vedando apenas emendas constitucionais que tendam à abolição de seu núcleo essencial, conforme precedentes como a ADI 939 e a ADI 3105 (ADI 939/DF, 1993; ADI 3105/DF, 2004). O desafio interpretativo consiste, portanto, em identificar o que compõe esse núcleo no caso do federalismo.

A doutrina de José Afonso da Silva, já referenciada neste estudo, oferece o critério mais preciso: a vedação alcança não apenas a abolição expressa, mas qualquer emenda que se encaminhe, ainda que remotamente, para a supressão das capacidades de auto-organização, autogoverno e autoadministração dos entes federativos. Oliveira (2025) refina esse critério ao distinguir entre a alteração da disciplina literal da Constituição, sempre permitida ao poder reformador, e a violação do núcleo de sentido dos princípios e institutos protegidos, sempre vedada.

A corrente que defende a plena constitucionalidade da EC nº 132/2023 sustenta que o núcleo essencial do federalismo é a autonomia financeira, e que esta ficaria preservada pela garantia de repasse automático de receitas e pela manutenção do poder de fixação de alíquotas pelos entes subnacionais. Montezano (2025) representa com precisão essa posição ao argumentar que a autonomia financeira pode ser assegurada por meio da repartição de receitas, independentemente da titularidade formal das competências tributárias originárias. Bevilacqua (2024) acrescenta que o sucesso do IBS dependerá da capacidade técnica e da independência política do CG-IBS, sugerindo que a nova arquitetura, se bem operada, pode ser constitucionalmente adequada.

A corrente crítica, representada por Harada (2024), sustenta que a supressão das competências privativas do ICMS e do ISS e sua substituição por uma competência

compartilhada sob regulação nacional configuram, em conjunto, uma violação à cláusula pétrea federativa. Sob essa perspectiva, o argumento da autonomia financeira preservada é insuficiente porque confunde meio com fim: a competência tributária própria não é apenas instrumento de arrecadação, mas expressão do poder político de autodeterminação dos entes, e esse poder não pode ser substituído por um fluxo de receitas transferidas sem que se perca o conteúdo essencial da autonomia.

O presente estudo adota uma posição intermediária, porém tecnicamente precisa: essencialmente, a EC nº 132/2023 não viola de forma absoluta e irreparável a cláusula pétrea do federalismo, porém, produz uma tensão real e estruturalmente significativa com seu núcleo essencial, que se manifesta em três camadas sobrepostas. Na primeira camada, a extinção do ICMS e do ISS elimina as fontes originárias do poder normativo tributário dos Estados e Municípios sobre o consumo, competências que eram, sob o modelo de 1988, expressão direta do autogoverno fiscal dos entes subnacionais. Na segunda camada, a submissão do IBS à regulação por lei complementar nacional retira dos entes a capacidade de adaptar a tributação à sua realidade econômica local, reduzindo o conteúdo do poder normativo à fixação de um parâmetro quantitativo sobre uma moldura normativamente predeterminada. Na terceira camada, o CG-IBS desloca a função regulatória de parlamentos eleitos democraticamente para um órgão técnico-administrativo sem mandato popular para exercer função normativa tributária vinculante, comprometendo o princípio do autogoverno que estrutura a autonomia federativa.

Essa tríplice erosão, analisada em conjunto, excede o que a doutrina do núcleo essencial permite ao poder constituinte reformador. A pergunta relevante não é se alguma autonomia restou, resta, na forma do poder de alíquota, mas se o que restou é suficiente para que os entes subnacionais continuem exercendo a autodeterminação política por meio da ferramenta fiscal, que é, como demonstrado no tópico 3, o fundamento do federalismo fiscal democrático.

A resposta, à luz da análise desenvolvida, é negativa, sendo assim a autonomia de alíquota, isolada dos demais elementos estruturantes do tributo e exercida dentro de uma moldura normativa nacional rígida administrada por um órgão centralizado, não preserva o conteúdo qualitativo da autonomia normativa que o constituinte originário atribuiu aos entes subnacionais como elemento do pacto federativo.

Contudo, impõe-se o reconhecimento de uma limitação objetiva desta análise, já que a regulamentação infraconstitucional do IBS ainda está em construção, e os efeitos práticos da nova arquitetura sobre a autonomia normativa dos entes só poderão ser avaliados em definitivo quando a lei complementar for integralmente editada e o CG-IBS estiver em pleno funcionamento. O que a análise constitucional permite afirmar, desde já, é que os fundamentos

para uma declaração de inconstitucionalidade parcial, especialmente no que tange às normas que restringem a competência normativa subnacional além do mínimo necessário para a racionalização do sistema.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, a presente investigação permitiu concluir que a Reforma Tributária materializada pela EC nº 132/2023 promove uma reconfiguração considerável do federalismo fiscal brasileiro, deslocando o eixo da autonomia tributária do campo da competência normativa plena para o campo da participação administrativa compartilhada.

Nesse aspecto, verifica-se que a centralização da competência normativa e a instituição do Comitê Gestor não eliminam a autonomia financeira quantitativa (o "ter" recursos), mas promovem uma severa "desidratação" da autonomia política qualitativa (o "poder" decidir sobre a base fiscal local). Assim, é necessário analisar se é possível conciliar a eficiência do IVA com a preservação da autonomia federativa.

A análise demonstra que a resposta é afirmativa, mas demanda o reconhecimento de que a arquitetura atual do Comitê Gestor é excessivamente tecnocrática e carece de legitimidade democrática direta.

Assim, para evitar que o pacto federativo se torne uma mera formalidade administrativa, é imperativo que a regulamentação do IBS não seja um ato isolado de um comitê técnico, mas um processo político coordenado.

Com isso, este estudo sugere a inclusão formal das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais no processo de validação das decisões normativas do Comitê Gestor. Em vez de regulamentos meramente vinculantes editados pelo CG-IBS, as normas que alterem substancialmente a interpretação da base de cálculo, regimes diferenciados ou a fiscalização deveriam ser submetidas a um Conselho de Legitimidade Federativa, composto por parlamentares estaduais e municipais, ou ratificadas por um quórum qualificado dos legislativos locais através de mecanismos de cooperação legislativa nacional.

Portanto, com essa saída institucional, garante-se que a eficiência arrecadatória do IVA fosse mantida sem sacrificar o poder normativo que constitui a essência da autonomia federativa. Ao conferir às Assembleias a prerrogativa de aprovar as diretrizes gerais do Comitê que impactam seus territórios, restaura-se o elo democrático rompido pela centralização legislativa. Somente através dessa integração entre a técnica administrativa e a representação política será possível garantir que a Reforma Tributária não resulte no amesquinamento do

núcleo essencial da forma federativa de Estado brasileira, preservando os ditames da Constituição Federal de 1988 frente aos desafios da modernidade fiscal.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; LUKIC, Melina Rocha. ICMS: crise federativa e obsolescência. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 986-1018, set./dez. 2018.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Editora UnB, 2009.

BARROSO, Luís R. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - 13ª Edição 2025*. 13. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

BEVILACQUA, Lucas. *O Comitê Gestor do IBS: estrutura, competência e processo administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

BIRD, Richard M.; GENDRON, Pierre-Pascal. *Dual VATs and Cross-Border Trade: A Review of International Experience*. Toronto: International Centre for Tax Studies, University of Toronto, 1997.

BIRD, Richard M. *Subnational Taxation in Developing Economies: A Review of the Literature*. World Bank Policy Research Working Paper, n. 5747, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 21 abr. 2026.

BRASIL. [Lei Complementar nº 227, de 20 de março de 2026]. Dispõe sobre o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços – IBS, nos termos do art. 156-B da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 25 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais: ano-base 2024*. Brasília, DF: STN, fev. 2026. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 21 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3105/DF. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento em 18 ago. 2004. *Diário da Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 28/04/2026

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939/DF. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento em 15 dez. 1993. *Diário da Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br>. Acesso em: 28/04/2026

BRESOLIN, Keberson; GONÇALVES, Vitor Elias Sanches. Federalismo: Um estudo comparativo da dinâmica entre unidade e diversidade nos Estados Unidos, Brasil e Alemanha. *Revista Opinião Filosófica*, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 1-25, maio 2024. Disponível em: <https://opiniaofilosofica.org/index.php/opiniaofilosofica/article/download/1133/904>. Acesso em: 27 maio 2026.

CABELLO, Otávio Gomes; NAKAO, Silvio Hiroshi. Complexidade, conformidade e arrecadação tributária. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 3, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30n3art10>. Acesso em: 21 abr. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Parecer Jurídico: autonomia municipal e o comitê gestor. Brasília: CNM, 2024.

CONTI, José Mauricio. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001

FARIAS, Evellen Kassiany Silva; SANTOS, Luara Barbosa dos; SANTOS FILHO, Manoel Francelino dos. Os impactos da EC 132/2023 na autonomia financeira dos entes federativos: desafios e perspectivas para estados e municípios. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, n. 165, p. 100-112, 2025.

GENDRON, Pierre-Pascal. Public Finance in the Real World: More Questions Than Answers – An Appreciation of Richard Bird's Contributions to the VAT Through Collaboration. *Canadian Tax Journal / Revue Fiscale Canadienne*, v. 70, n. Supp., p. 335-354, 2022.

HARADA, Kiyoshi. Federalismo e a centralização da gestão tributária. São Paulo: Rideel, 2024.

KRASOVESKY, Carolina Gomes do Nascimento. Princípio federativo e reforma tributária. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional e Processual Tributário) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023.

LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 48, n. 192, p. 125-136, out./dez. 2011. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/48/192/ril_v48_n192_p125.pdf. Acesso em: 27 maio 2026.

MACEDO, Joicy de Oliveira; GUIMARÃES, Maria Clara Nascimento Dias; VELOSO, Cynara Silde Mesquita; FERNANDES, Izabela Drummond Alves. A extrafiscalidade como meio de exercício da função social tributária. *Revista Brasileira de Estudos Jurídicos*, Montes Claros, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul./dez. 2025.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. Série Idp - Curso de Direito Constitucional - 20ª Edição 2025. 20. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.71. ISBN 9788553627233. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553627233/>. Acesso em: 28 mai. 2026.

MONTEZANO, Ricardo Monteiro de Barros. A constitucionalidade da reforma tributária promovida pela EC nº 132/2023: uma análise à luz do constitucionalismo contemporâneo e da

prática do federalismo fiscal brasileiro. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, v. 33, n. 164, p. 260-..., jan./fev. 2025.

MÜLLER, César Santini; SILVEIRA, Daniel Gomes Batista da; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. Novo federalismo fiscal brasileiro. Revista Aracê, São José dos Pinhais, v. 7, n. 8, p. 1-23, 2025.

OLIVEIRA, Larissa Duarte de. A reforma tributária instituída pela EC nº 132/2023 e a cláusula pétrea federativa. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

OZAKI, Marcos Takao; BIDERMAN, Ciro. A importância do regime de estimativa de iss para a arrecadação tributária dos municípios brasileiros. Revista de Administração Contemporânea, Maringá, v. 8, n. 4, p. 111-131, dez. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552004000400006>. Acesso em: 21 abr. 2026

SANTOS, Júlio Edstron Secundino; BARTINE, Caio; PASSOS, Hitallo Ricardo Panato. O Comitê Gestor do IBS: natureza jurídica, autonomia e os limites do federalismo de cooperação. Revista Cadernos Cajuína, v. 11, n. 2, e2002, 2026. DOI: <https://doi.org/10.52641/cadcajv11i2.2002>. Disponível em: <https://v3.cadernoscajuina.pro.br/index.php/revista/article/view/2002>. Acesso em: 21 abr. 2026

SCHWENCK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. R. Proc. Geral Est. São Paulo, São Paulo, n. 79, p. 199-214, jan./jun. 2014.

SILVEIRA, Daniel Eustaquio da; YAMAMOTO, Nan Huei Chang; CIABATARI, Roberta Ramos. Reforma Tributária: Desdobramentos no Federalismo Fiscal. 2024.

SMARGIASSI, Edelcio; GERALDELLI, Adriano; SANT'ANA, Daiane Prado; PAIVA, Letícia Ragazzi de. A (im)possível implantação do Imposto sobre Valor Agregado - IVA no Brasil. Guaxupé: Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé (UNIFEG), 2014.