

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO

**OS INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS NA REFORMA TRIBUTÁRIA
SOBRE O CONSUMO: UM ENFOQUE À LUZ DO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

Raphael Alcântara Ruas

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria

Brasília

2025

Raphael Alcântara Ruas

**OS INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS NA REFORMA TRIBUTÁRIA
SOBRE O CONSUMO: UM ENFOQUE À LUZ DO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação *stricto sensu*, apresentado ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria

Brasília

2025

Raphael Alcântara Ruas

**OS INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS NA REFORMA TRIBUTÁRIA
SOBRE O CONSUMO: UM ENFOQUE À LUZ DO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

DEFESA PÚBLICA em

Brasília/DF, 08 de dezembro de 2025

BANCA EXAMINADORA:

PRESIDENTE: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria

2º EXAMINADOR: Prof. Dra. Tarsila Ribeiro Marques Fernandes

3º EXAMINADOR: Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria

Brasília

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

R894i Ruas, Raphael Alcântara

Os incentivos e benefícios fiscais na reforma tributária sobre o consumo: um enfoque à luz do desenvolvimento regional / Raphael Alcântara Ruas. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

266 f.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Reforma tributária. 2. Desenvolvimento regional. 3. Benefício fiscal. 4. Incentivo fiscal. I. Título

CDDir 340

DEDICATÓRIA

*Às quatro mulheres da minha vida: Maria Zélia
Pessoa de Souza Alcântara Farias (in memoriam),
Roseanne de Alcântara Farias, Maria Virgínia
Amorim Rocha Brito e Guilhermina Amorim de
Moraes Brito Ruas.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, arquiteto do universo e senhor de todas as coisas, pela direção, orientação, força e, principalmente, oportunidade em viver o mistério da vida.

À vida, que, ao longo desse ciclo, ensinou o tamanho da dor, em razão da perda material da minha querida avó, Maria Zélia (*in memoriam*), mas, também, a infinitude do amor, ante a surpresa da chegada da minha filha, Guilhermina.

À minha família, em sua atemporal extensão – passada, presente e futuro –, por sempre ser o suporte e o combustível necessário ao meu caminhar. Tenho a plena convicção que, independentemente das circunstâncias, sem exceção, encontrarei o verdadeiro significado da minha existência no apoio e amor de vocês, sobretudo, mas não se limitando, na minha esposa, Maria Virgínia Amorim Rocha Brito, minha filha, Guilhermina Amorim de Moraes Brito Ruas, minha mãe, Roseanne de Alcantara Farias e meu pai, Carlos Alberto Canno Ruas.

Ao meu orientador, Professor Doutor Luiz Alberto Gurgel de Faria, minha mais profunda e sincera gratidão. Com a natural elegância de sua humildade e caráter, assumiu a orientação desta pesquisa não como um mero encargo acadêmico, mas como um verdadeiro compromisso formativo. Sua presença constante, sempre serena e acessível, aliada à rara capacidade de instigar reflexões, ampliar horizontes e extrair o melhor de cada etapa deste trabalho, constituíram farol seguro ao longo de toda a trajetória do mestrado. Sua contribuição permanecerá indelevelmente inscrita na construção desta dissertação, assim como em minha formação jurídica.

À Professora Doutora Tarsila Fernandes, cuja disposição constante, desde o início do mestrado, em colaborar, oferecer críticas construtivas e compartilhar seus saberes enriqueceu de maneira decisiva o percurso deste programa.

Ao Professor Doutor Raymundo Juliano Feitosa pelas colaborações acadêmicas e participações marcantes ao longo do mestrado.

Ao meu sócio, Phelippe Di Cavalcanti, pela confiança irrestrita e incentivo contínuo, os quais foram determinantes para que esta jornada acadêmica se tornasse possível. Sua postura firme, experiente e, ao mesmo tempo, fraterna – como a de um irmão mais velho, que orienta sem impor e apoia sem hesitar – foi alicerce seguro em todos os momentos.

Por fim, aos amigos que caminharam comigo nessa jornada – Caio, Deivis, André, Igor, Guilherme, Bruno, Clayton e Rodolfo –, pela cumplicidade que, nos momentos mais exigentes, transformaram o peso do caminho em motivação renovada.

“O legislador (federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal), ao tributar, encontra, pois, perfeitamente iluminado, no Texto Supremo, o caminho que deve percorrer. Em outras palavras, a tributação somente pode se desenvolver, de modo válido, com apoio na Constituição.”

(Roque Antonio Carrazza)

RESUMO

O trabalho analisa as transformações normativas, práticas e federativas decorrentes da Emenda Constitucional nº 132/2023 e da Lei Complementar nº 214/2025, especialmente no que se refere à vedação constitucional à concessão unilateral de incentivos e benefícios fiscais pelos Entes subnacionais. Partindo do exame do desenvolvimento histórico brasileiro, marcado por assimetrias regionais profundas, ausência de integração territorial e desigual distribuição de capacidades produtivas, o trabalho evidencia como tais elementos moldaram o papel estratégico dos incentivos e benefícios fiscais na promoção do desenvolvimento regional e na mitigação das desigualdades socioeconômicas ao longo das últimas décadas. Examinando o arcabouço constitucional brasileiro, sobretudo após 1988, os regimes de incentivos e benefícios consolidaram-se como instrumentos centrais da política fiscal subnacional, mobilizados para atrair investimentos, fortalecer cadeias produtivas, ampliar a infraestrutura local e compensar desequilíbrios históricos. Acontece que a reformulação do modelo de tributação sobre o consumo – com a criação do IBS, da CBS e do IS – rompeu esse arranjo, introduzindo uma lógica de neutralidade fiscal, simplificação e maior equidade distributiva. Entretanto, a vedação à concessão unilateral de incentivos e benefícios suscita questionamentos sobre sua compatibilidade com a autonomia federativa, a capacidade dos Entes de fomentar suas economias e a efetividade das políticas regionais diante de desigualdades persistentes. O estudo desenvolve, assim, três hipóteses centrais: (i) a proibição de incentivos e benefícios fiscais pode acentuar as desigualdades regionais ao restringir a atuação econômica dos Entes federados; (ii) o desenvolvimento equilibrado dependerá da criação de novos mecanismos de redistribuição fiscal e investimentos estruturais; e (iii) a reforma tributária poderá induzir estratégias de desenvolvimento que se desvinculem da renúncia fiscal, estimulando cooperação inter-regional, inovações institucionais – em infraestrutura, tecnologia, educação – e fortalecimento de capacidades produtivas locais. Metodologicamente, a pesquisa combina revisão bibliográfica sobre federalismo, desigualdades regionais, desenvolvimento e tributação, com análise legislativa e normativa da EC nº 132/2023 e da LC nº 214/2025. Inclui, ainda, um estudo analítico acerca da arrecadação das regiões, em especial aquelas dependentes de incentivos e benefícios fiscais, bem como uma avaliação das repercussões sobre as finanças públicas, repartição de receitas e autonomia das Entidades subnacionais. A investigação orienta-se por compreender como o novo arranjo tributário redefine o funcionamento do federalismo fiscal e quais alternativas podem ser construídas para assegurar equilíbrio, equidade territorial e coerência com os objetivos constitucionais de redução das desigualdades. O desenvolvimento organiza-se em quatro capítulos, alinhados a ponderar sobre: (i) os fundamentos históricos e constitucionais do Estado e do federalismo brasileiro; (ii) o papel, evolução e distorções dos incentivos e benefícios fiscais no sistema de tributação sobre o consumo; (iii) uma análise crítica da reforma tributária e de suas mudanças estruturais sobre as benesses fiscais; e (iv) um estudo dos efeitos regionais, impactos federativos, mecanismos compensatórios e alternativas de desenvolvimento pós-reforma. Conclui-se que o sucesso do novo modelo depende de uma conjunção formada pela implementação efetiva dos instrumentos redistributivos, aliada à cooperação federativa e à capacidade estatal de formular políticas estruturais que transcendam a lógica de renúncia fiscal, fortalecendo a coesão territorial e promovendo desenvolvimento sustentável e equitativo.

Palavras-chave: reforma tributária; federalismo fiscal; desenvolvimento regional; autonomia federativa.

ABSTRACT

The work analyzes the legal, practical, and federative transformations resulting from Constitutional Amendment No. 132/2023 and Complementary Law No. 214/2025, particularly regarding the constitutional prohibition of the unilateral granting of fiscal incentives and tax benefits by subnational public entities. Drawing on an examination of Brazil's historical development, marked by deep regional asymmetries, lack of territorial integration, and unequal distribution of productive capacities, the study highlights how these factors shaped the strategic role of fiscal incentives and tax benefits in promoting regional development and mitigating socioeconomic inequalities over recent decades. By examining the Brazilian constitutional framework, especially after 1988, the research shows that incentive and benefit regimes became central instruments of subnational fiscal politics, employed to attract investments, strengthen productive chains, expand local infrastructure and offset historical imbalances. The overhaul of the consumption-based taxation model – with the creation of the IBS, CBS, and IS – disrupted this arrangement, introducing a logic oriented toward fiscal neutrality, simplification and greater distributive equity. However, the prohibition on unilateral tax incentives and benefits raises questions concerning its compatibility with federative autonomy, the capacity of subnational governments to stimulate their economies and the effectiveness of regional policies in the face of enduring inequalities. The study develops three core hypotheses: (i) the prohibition of tax incentives and benefits may intensify regional disparities by restricting the economic action of federated entities; (ii) balanced development will depend on the creation of new mechanisms for fiscal redistribution and structural investment; and (iii) the tax reform may promote development strategies that move beyond tax expenditures, encouraging interregional cooperation, institutional innovation – particularly in infrastructure, technology, and education – and the strengthening of local productive capacities. Methodologically, the research combines a literature review on federalism, regional inequalities, development and taxation, with legislative and normative analysis of Constitutional Amendment No. 132/2023 and Supplementary Law No. 214/2025. It also includes an analytical study of regional revenue patterns, especially in areas dependent on tax incentives and benefits, as well as an assessment of the consequences for public finances, revenue-sharing arrangements, and the autonomy of subnational entities. The investigation seeks to understand how the new tax structure redefines the functioning of fiscal federalism and which alternatives may be developed to ensure balance, territorial equity, and coherence with the constitutional objectives of reducing inequalities. The work is organized into four chapters, which address: (i) the historical and constitutional foundations of the Brazilian State and federalism; (ii) the role, evolution, and distortions of tax incentives and fiscal benefits within the consumption-tax system; (iii) a critical analysis of the tax reform and its structural changes to the fiscal incentive regime; and (iv) an examination of regional effects, federative impacts, compensatory mechanisms and post-reform development alternatives. The study concludes that the success of the new tax model depends on the effective implementation of redistributive instruments, combined with federative cooperation and the State's capacity to design structural policies that transcend the logic of tax expenditures, thereby strengthening territorial cohesion and promoting sustainable and equitable development.

Keywords: tax reform; fiscal federalism; regional development; federative autonomy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	– Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AI	– Ato Institucional
ALC	– Áreas de Livre Comércio
ANP	– Agência Nacional de Petróleo
ART	– Artigo
BFES	– Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais
BSPN	– Balanço do Setor Público Nacional
CBS	– Contribuição Sobre Bens e Serviços
CFEM	– Compensação Financeira pela Exportação de Recursos Minerais
CFURH	– Compensação Financeira pelo Uso de Recursos Hídricos
CF/88	– Constituição Federal de 1988
CGIBS	– Comitê Gestor do Imposto Sobre Bens e Serviços
CIDE	– Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	– Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	– Conselho Nacional de Política Fazendária
CSLL	– Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CTN	– Código Tributário Nacional
EC	– Emenda Constitucional
FEP	– Fundo Especial do Petróleo
FNDR	– Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FPE	– Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBS	– Imposto sobre Bens e Serviços
ICM	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	– Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
II	– Imposto de Importação
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	– Imposto Sobre Produtos Industrializados

IR	– Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRPJ	– Imposto Sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
IS	– Imposto Seletivo
ISSQN	– Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
IVA	– Imposto Sobre Valor Agregado
IVA-Dual	– Imposto Sobre Valor Agregado Dual
IVC	– Imposto Sobre Vendas e Consignações
LC	– Lei Complementar
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	– Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	– Manual de Demonstrativos Fiscais
MSC	– Matriz de Saldos Contábeis
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PERSE	– Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos
PGFN	– Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PIB	– Produto Interno Bruto
PIS	– Programa de Integração Social
RBC	– Regime de Bens de Capital
REIDE	– Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura
REPETRO	– Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e Gás Natural
REPORTO	– Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária
RFB	– Receita Federal do Brasil
SICONFI	– Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SUDAM	– Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	– Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
STF	– Supremo Tribunal Federal
STJ	– Superior Tribunal de Justiça
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional
TIPI	– Tabela de Incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados
ZFM	– Zona Franca de Manaus
ZPE	– Zonas de Processamento de Exportação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. ASPECTOS GERAIS DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO, SEUS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS E O CONTEXTO CONTEMPORÂNEO.....	25
1.1. Formação federativa brasileira.....	35
1.1.1. Federação.....	42
1.1.2. Pacto federativo.....	45
1.1.3. Descentralização política e econômica.....	47
1.1.4. Federalismo.....	52
1.2. O papel do federalismo no sistema tributário brasileiro.....	57
1.2.1. Federalismo fiscal.....	61
1.2.2. Funções do Estado à luz do federalismo fiscal.....	69
1.2.3. Teoria econômica do federalismo fiscal.....	71
1.2.4. Estado social versus Estado fiscal.....	76
1.3. Regiões, desenvolvimento e planejamento.....	81
2. INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS NO MODELO BRASILEIRO DE TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS.....	91
2.1. Características do sistema tributário brasileiro sobre o consumo.....	98
2.1.1. Tributação na origem.....	103
2.2. Competência Tributária no consumo de bens e serviços.....	107
2.2.1. A tributação e sua relevância ao desenvolvimento regional.....	112
2.2.2. O caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).....	116
2.3. Incentivos e benefícios fiscais.....	120
2.3.1. A história dos incentivos e benefícios fiscais no Brasil.....	128
2.3.1.1. Lei Complementar nº 160/2017.....	132
2.3.2. Natureza e espécies dos incentivos e benefícios fiscais.....	135
2.3.3. Objetivo dos incentivos e benefícios fiscais.....	141
2.3.3.1. Diferenças regionais.....	142

2.3.3.2. A concessão de incentivos e benefícios fiscais como forma de arrecadação, desenvolvimento regional e mitigação de distorções econômicas e sociais.....	144
2.3.3.3. Regimes específicos e diferenciados de tributação.....	150
2.3.4. Efeitos econômicos adversos dos incentivos e benefícios fiscais.....	152
2.3.4.1. Perda da neutralidade e ineficiência econômica de agentes.....	153
2.3.4.2. Guerra fiscal.....	156
3. A REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO DE BENS E SERVIÇOS E A MUDANÇA CONSTITUCIONAL SOBRE OS INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS.....	162
3.1. Aspectos gerais da Emenda Constitucional nº 132/2023 no contexto da Federação.....	167
3.2. Propostas trazidas pela reforma tributária e suas implicações federativas...	173
3.2.1. Princípio da neutralidade e não cumulatividade plena.....	174
3.2.2. Tributação no destino.....	178
3.2.3. Manutenção de incentivos e benefícios fiscais federais.....	180
3.2.3.1. Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio.....	181
3.2.3.2. Manutenção de incentivos para a indústria automotiva.....	184
3.3. As alterações na concessão de incentivos e benefícios fiscais.....	187
3.3.1. Motivações.....	190
3.3.2. Alterações das regras constitucionais.....	196
3.3.2.1. Vedação a regimes específicos e diferenciados de tributação.....	197
3.3.2.2. Regras de transição aplicáveis à redução de incentivos e benefícios fiscais (art. 128 do ADCT).....	199
4. OS EFEITOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES.....	203
4.1. Impactos federativos e desafios para efetivação do desenvolvimento regional.....	205
4.2. Alternativas para mitigar os efeitos da reforma tributária.....	213
4.2.1. Novos mecanismos de fomento ao desenvolvimento.....	215
4.2.1.1. Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais.....	216

4.2.1.2. Instrumentos fiscais, econômicos ou financeiros na Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio.....	218
4.2.2. Propostas de equilíbrio aos Estados e Municípios.....	220
4.2.2.1. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.....	221
4.2.2.2. Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas.....	224
4.2.2.3. Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidente e do Amapá.....	225
4.2.2.4. Contribuição Sobre Produtos Primários e Semielaborados.....	226
4.2.2.5. Regras de transição aplicáveis à receita da arrecadação.....	228
4.2.2.5.1. Regras transitórias de distribuição sobre o produto da arrecadação para os Estados e Municípios.....	229
4.2.2.5.2. Inaplicabilidade das regras transitórias de retenção sobre o produto da arrecadação.....	232
4.2.3. A importância da cooperação federativa na implementação da reforma tributária	233
4.3. O papel dos tribunais e das decisões judiciais.....	235
CONCLUSÃO.....	240
REFERÊNCIAS.....	249
APÊNDICE - CARTILHA ORIENTATIVA ÀS SECRETARIAS DAS FAZENDAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA E OS EFEITOS NAS FINANÇAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.....	263

INTRODUÇÃO

A evolução da organização do Estado brasileiro revela um processo complexo e multifacetado¹.

Marcado por mudanças na sua forma de estrutura e momentos de ampla centralização política e econômica, o curso da história veio a registrar que o Brasil, até amadurecer os preceitos estatais estruturantes da sua atual ordem constitucional, vivenciou ciclos de regência de interesses individuais em prol de difusos, episódios de ausência de cooperação entre as coletividades políticas estabelecidas no território e fases de políticas públicas ineficazes para as demandas e os anseios da ordem social existente à época.

Desde o período colonial, o exercício do poder, a divisão territorial e o modelo econômico brasileiro foram traçados ao propósito de explorar recursos primários e semielaborados voltados ao mercado externo, privilegiando, temporariamente, determinados núcleos produtivos locais – inicialmente o cultivo nas regiões litorâneas, mais próximas das rotas marítimas comerciais – e relegando vastas extensões do território a uma condição de marginalidade econômica e social.

Essa configuração histórica consolidou, assim, um cenário desbalanceado, no qual o desenvolvimento, nacional e regional, ocorreu de forma desigual e assimétrica, a partir da concentração de núcleos econômicos em determinadas regiões do País, como foi o caso do açúcar no Nordeste, o ouro no Centro-Oeste, o café no Sudeste e a borracha no Norte.

Cada um desses ciclos não apenas transferiu o eixo dinâmico da economia nacional para diferentes regiões, como também o interesse das políticas públicas na adoção de medidas basilares e transformadoras, o que causou um legado de disparidades socioeconômicas, com a segmentação territorial de fontes de renda, infraestrutura, capital

¹ Sem adentrar em aspectos conceituais sobre a temática, Edimar Ferreira Bezerra, de forma direta e objetiva, expõe a complexa construção do processo estruturante federal: “A forma de Estado adotada pela nossa república foi a federação, conforme previsto no art. 1º da nossa atual Constituição Federal. Nesta forma de Estado, o poder é partilhado por entes federados que convivem em um mesmo território. Essa repartição de poder é estabelecida pelo texto constitucional que indica a forma de atuação de cada ente da federação, nas diversas áreas de projeção estatal. Além das competências administrativas, onde se prevê uma série de obrigações que devem ser cumpridas por cada ente, a lei maior lhe atribui os meios para se atingir tais missões. E os meios para o atingimento de tal mister, com destaque para os recursos financeiros, são atribuídos por um complexo sistema de partilha de receitas, ora decorrentes da divisão das competências tributárias, ora por um sistema de repartição de receitas, onde um ente maior repassa de forma direta ou indireta, uma parcela da receita arrecadada com os tributos de sua competência para os outros entes menores” (BEZERRA, Edimar Ferreira. *Estrutura do federalismo fiscal brasileiro: análise dos incentivos fiscais e a discussão sobre a autonomia financeira dos entes subnacionais*. 1. ed. São Paulo: Paco Editorial, 2022. p. 09).

humano, patrimônio e tecnológico mais destacadas para aquelas áreas específicas, onde a atividade produtiva e econômica foi plenamente estabelecida, enquanto outras partes do território, além de restarem carentes de investimentos e cadeias produtivas regionais, ficaram deficitárias de assistência do poder público na execução, imediata, de políticas e medidas compensatórias.

Não obstante, a ausência de uma estratégia nacional de desenvolvimento organizado, consistente na integração territorial e equilibrada, agravou, ainda mais, as assimetrias regionais, de modo que fortaleceu, indiretamente, uma lógica de competição inter-regional por investimentos e recursos públicos.

Aliás, até a instituição da formação federativa brasileira e aderência ao, ainda jovem e frágil, processo democrático federal, o que só começou a acontecer a partir da Proclamação da República², os objetivos fundamentais do Estado ignoravam a necessidade de um crescimento progressivo nacional, pautado em controlar as assimetrias territoriais, erradicar as desigualdades sociais e estruturar uma distribuição equânime de recursos e oportunidades entre as regiões.

Não obstante, em que pese a Constituição de 1891 ter introduzido uma estrutura de Estado Federal, com alinhamento de um pacto federativo entre as Unidades federais e uma outorga descentralizada de poderes políticos e econômicos, o processo de federalismo só veio a ser analisado, com a devida importância e profundidade³, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, oportunidade em que o supremo texto constitucional, ao tempo que priorizou as obrigações do Estado para com os indivíduos,

² Dentre as características da República, Roque Antonio Carrazza descreve detalhadamente o pilar da igualdade formal entre pessoas, a partir do qual esta forma de governo se funda e se alinha aos fundamentos do Estado: “[...] numa verdadeira República não pode haver distinções entre nobres e plebeus, entre grandes e pequenos, entre poderosos e humildes. É que, juridicamente, nela não existem classes dominantes, nem classes dominadas. Assim, os títulos nobiliárquicos desaparecem e, com eles, os tribunais de exceção. Todos são cidadãos; não súditos. Deveras, a noção de República não se coaduna com privilégios de nascimento e foros de nobreza, nem, muito menos, aceita a diversidade de leis aplicáveis a casos substancialmente iguais, as jurisdições especiais, as isenções de tributos comuns, que beneficiam grupos sociais ou indivíduos [...] Aceitando que todos os homens, indistintamente, possuem condições de pretender os mesmos direitos políticos, a República impõe o princípio da igualdade, como fulcro da organização política. E o princípio da igualdade – convém salientar – tem um conteúdo prevalentemente negativo: a abolição e o afastamento dos privilégios. Evidentemente, esta igualdade é formal, e não substancial. Portanto, numa República todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, sem distinção de condições sociais e pessoais” (CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 36.ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 65-66).

³ Em que pese a relevância temática ter sido abordada propriamente pela Constituição Federal de 1988, não podemos olvidar que outras Cartas Constitucionais anteriores se propuseram a tratar do federalismo. A Constituição Federal de 1946, por exemplo, representou um marco importante para a matéria, não apenas por suceder o regime centralizador do Estado Novo, mas por prever uma lógica democrática de organização político-administrativa, resgatando o pacto federativo em sua essência descentralizadora, ao assegurar maior autonomia aos Entes federativos, através de outorga de competências próprias, maior participação na arrecadação de receitas e reforço às garantias constitucionais contra controle de um poder central.

por meio da outorga e garantia de direitos fundamentais, individuais e coletivos, privilegiou, também, abrangente e profundamente, a organização do Estado, a estrutura da Federação e as relações entre os Entes federados, através da introdução de noções claras de soberania e autonomia (capacidade das Unidades territoriais), atreladas à estipulação de regras constitucionais de organização, tributação, orçamento, finanças públicas e ordem econômica, niveladas, visto a importância, ao patamar de princípios fundamentais à manutenção do poder dentro do Estado Federal.

Já no contexto federativo, a autonomia dos Entes que compõem a Federação – especialmente os Estados e Municípios – tornou-se um elemento central na disputa por recursos e no desenho de estratégias para superar as fragilidades locais.

Sob essa realidade, os incentivos e benefícios fiscais, sobretudo aqueles de competência subnacional, surgiram como instrumentos essenciais de política pública fiscal dos membros da Federação, a fim de estimular o crescimento econômico regional, reduzir desigualdades estruturais e promover a atração de investimentos.

Tradicionalmente, esses recursos consistem na concessão de vantagens fiscais e/ou financeiras por parte das Unidades federativas – notadamente renúncias fiscais, subvenções econômicas e/ou regimes específicos/diferenciados – com o propósito de impulsionar setores produtivos e fomentar a competitividade em economias regionais, de tal modo que essas ferramentas não apenas cumprem com uma função econômica, mas, ao mesmo tempo, desempenham um papel relevante na concretização de outros direitos, até mesmo fundamentais, na medida em que contribuem para a geração de empregos, melhoria da infraestrutura local, compensação das disparidades sociais e redução das desigualdades⁴.

Advém que, com o intuito de reformular o vigente modelo de tributação sobre o consumo de bens e serviços, a Emenda Constitucional nº 132/2023⁵ – conhecida como a reforma do modelo de tributação sobre o consumo – alterou as bases do sistema tributário

⁴ Introdutoriamente, na expectativa de acalorar o interesse pela temática, imprescindível pontuar a abrangência da matéria que, na concepção de Estevão Horvath e Hendrick Pinheiro, os "Incentivos fiscais" são: "[...] um conceito da ciência das finanças que designa um gênero que abrange uma variedade de institutos jurídicos, como isenções, reduções de alíquota, bonificações, depreciação acelerada, entre outros, que visam à promoção do desenvolvimento econômico e social. A expressão "incentivos fiscais" não é objeto de uma conceituação unívoca ou mesmo mais detalhada pela legislação brasileira. É certo, porém, que estes englobam tanto modalidades implementadas por meio de normas do Direito Tributário quanto do Direito Financeiro, que concedam "a particulares vantagens passíveis de expressão em pecúnia, com objetivo de realizar finalidades constitucionalmente previstas por meio da intervenção estatal por indução" (HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. *Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: Cortesia com chapéu alheio*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 50 e 51).

⁵ BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 07 mai. 2025.

nacional, mediante substituição do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e Imposto sobre Serviços (ISSQN) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada dos Estados, Distrito Federal e Municípios, além da troca da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) pela Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e, por fim, em certa medida, a mudança do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)⁶ pelo Imposto Seletivo (IS), ambos de competência da União Federal.

Consequentemente, esse novo conjunto normativo fiscal-constitucional, para além das mudanças estruturais na regra matriz de incidência tributária sobre o consumo e na forma de arrecadação de seu produto, buscou introduzir algumas outras medidas, ao suposto desígnio de promover uma neutralidade fiscal e, por consequência, uma efetiva justiça tributária, com a distribuição da carga fiscal de maneira mais equitativa entre todos os brasileiros.

Para isso, dentre as propostas promulgadas, destaca-se aquela introduzida no inciso X do § 1º do artigo 156-A da CF/88, em que foi estabelecido, em relação ao IBS e à CBS⁷, a vedação à concessão de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros, bem como de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação. Com efeito, os Estados, Distrito Federal e Municípios ficarão impedidos de conceder, unilateralmente, benefícios e incentivos fiscais, além de utilizá-los como instrumento de: (i) manobra política pública, (ii) desenvolvimento regional e (iii) redução de desigualdades.

No entanto, ao romper com o paradigma anterior, em que medida tal vedação trazida no bojo da reforma tributária, EC nº 132/23, tem a aptidão de restringir significativamente a competência e capacidade dos Entes – em destaque, aqueles subnacionais – de estimular suas economias locais e compensar os desafios impostos pela histórica concentração de desenvolvimento em determinadas regiões do País?

⁶ O diferencial competitivo da Zona Franca de Manaus foi mantido, em virtude da supressão da hipótese prevista na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2019 (criação da CIDE-ZFM). Assim, o IPI não será completamente extinto, de tal forma que continuará a ser cobrado somente em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na ZFM, conforme critérios estabelecidos na Lei Complementar 214/2025.

⁷ “Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a: [...] III - regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação; [...]” (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao).

Esse é o problema que se pretende enfrentar: a sujeição da autonomia dos Entes federativos aos aspectos da reforma tributária, eventuais efeitos ao pacto federativo e, por último, as possíveis novas medidas necessárias à substituição dos benefícios e incentivos fiscais como produtos de política fiscal voltada à promoção do desenvolvimento regional e da correção das desigualdades históricas.

No mais, apesar da modificação normativa ter como objetivo promover maior neutralidade, justiça fiscal, transparência e simplicidade para o sistema tributário nacional, resta necessário reconhecer, e expor, o papel estruturante que os incentivos e os benefícios fiscais desempenharam no fomento ao desenvolvimento das regiões menos favorecidas e na atenuação dos efeitos adversos das desigualdades regionais.

Somado a isso, cabe ponderar se essa nova sistemática tributária poderá intensificar o debate federativo acerca da necessidade de manutenção – ou até mesmo de aumento – da obrigação da União em realizar corretamente os repasses federais e a distribuição equitativa das receitas compartilhadas para os demais membros da Federação.

Finalmente, nas perspectivas regionais e locais, imprescindível uma análise sobre a propensão da reformulação tributária proposta afetar o setor privado e demandar uma reconfiguração das estratégias até então adotadas, impondo, principalmente, aos Estados e Municípios, um novo desafio em identificar e implementar políticas alternativas que não dependam exclusivamente das renúncias fiscais outrora utilizadas.

Neste cotejo, considerando as alterações implementadas pela reforma tributária, que compreende também a Lei Complementar nº 214/2025 – norma que instituiu o IBS, a CBS e o IS –, o presente trabalho tem por objeto debater as mudanças jurídicas e econômicas na perspectiva do desenvolvimento regional, em decorrência da vedação à concessão de incentivos e benefícios fiscais, além de analisar – e buscar propor – as eventuais opções cabíveis para gerir os efeitos do novo modelo tributário, no intuito de adequá-lo às necessidades dos Entes federativos, inclusive junto a iniciativa privada, e, mormente, manter as adaptações progressivas regionais, afastar o retrocesso socioeconômico e alcançar a prometida neutralidade e equidade fiscal.

Para o desenvolvimento da pesquisa, parte-se da hipótese de que a proibição da concessão de incentivos e benefícios fiscais pode acentuar as desigualdades regionais, enfraquecendo, ante a ausência desses mecanismos fiscais, a capacidade e autonomia dos Entes Federativos de impulsionar suas economias, atrair investimentos e promover o crescimento econômico necessário, colocando em risco a concretização dos objetivos

constitucionais de redução das disparidades regionais e de promoção do desenvolvimento equilibrado.

Como segunda hipótese, pressupõe que o desenvolvimento regional dependerá de novas políticas de incentivo econômico e/ou redistribuição fiscal, capazes de compensar as mudanças propostas pela EC nº 132/2023.

No mais, caberá esclarecer, em uma terceira, e última, hipótese, se a reforma estabelecida pelo novo modelo de tributação poderá impulsionar os Entes federados a adotarem medidas de cooperação inter-regional, visando fortalecer suas cadeias produtivas regionais e locais, bem como incentivá-los à busca de medidas que não dependam, preponderantemente, de transferências e/ou renúncias fiscais, como investimentos em infraestrutura, inovação, tecnologia e educação.

Quanto aos objetivos, tem-se, em caráter geral, a observação, diante da vedação à concessão de incentivos e benefícios fiscais no novo modelo de tributação sobre o consumo, das políticas e medidas de desenvolvimento regional propostas pela reforma tributária, bem como seus efeitos compensatórios e remuneratórios aos Estados e Municípios.

Já em relação aos objetivos específicos, pretende-se firmar as nuances conceituais, técnicas e legais aplicáveis aos incentivos e benefícios fiscais concedidos pelos Entes federados aos agentes econômicos situados em suas circunscrições territoriais, delimitando os seguintes pontos: (i) ponderar sobre o conceito e evolução do federalismo no Brasil e como essa forma de Estado influencia as políticas públicas e o desenvolvimento regional, com ênfase em regiões que historicamente dependeram de vantagens fiscais; (ii) firmar os aspectos gerais aplicáveis sobre a temática dos incentivos e benefícios fiscais; (iii) identificar e descrever as principais mudanças proposta pela reforma tributária, em especial em relação à concessão de incentivos e benefícios fiscais; (iv) investigar o papel das normas jurídicas no equilíbrio entre arrecadação tributária, repartição de receitas e estímulo ao desenvolvimento regional; e (v) propor alternativas jurídicas e políticas que contribuam ao fomento do desenvolvimento regional e que possam colaborar na correção de eventuais efeitos nocivos advindos das alterações aprovadas.

Em relação a metodologia, dado que essa pesquisa buscará identificar as mudanças jurídicas e políticas decorrentes da reforma tributária e, posteriormente, os efeitos e as alternativas disponíveis ao desenvolvimento regional, explorando mecanismos de redistribuição fiscal, cooperação inter-regional e investimentos

estruturais que possam assegurar a atração de riqueza e a execução de uma integração nacional, será realizado (i) uma pesquisa bibliográfica, especialmente sobre as potencialidades e limitações do federalismo brasileiro na promoção de um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo, bem como acerca dos reflexos dos incentivos e benefícios fiscais na tributação e no desenvolvimento regional; (ii) uma análise e revisão legislativa da EC nº 132/2023, que instituiu a reforma tributária, assim como da LC nº 214/2025, que, por sua vez, é a norma que instituiu o IBS, a CBS e o IS; (iii) um estudo analítico das regiões e setores econômicos específicos que dependem de benefícios e incentivos fiscais para sua viabilidade; (iv) análise empírica de dados econômicos referentes a arrecadação direta dos Entes subnacionais no atual modelo de tributação; e (v) proposição de alternativas jurídicas às conclusões alcançadas.

Convém ressaltar que a justificativa do presente estudo dissertativo reside no fato de que a EC nº 132/2023 e a LC nº 214/2025 transformam os principais, e mais tradicionais, mecanismos de política fiscal regional das Entidades subnacionais.

Assim, é possível que a vedação à concessão unilateral de incentivos e benefícios imponha um novo desafio à Federação? Como conciliar a heterogeneidade do Estado Federal com a homogeneidade normativa do novo sistema tributário? Seria possível cogitar uma transformação indireta no processo de federalismo? Resta possível, nessa nova realidade, ignorar os desequilíbrios regionais e a necessidade histórica de tratamento desigual para realidades desiguais?

Pois bem, essas são algumas das questões centrais que perpassam o debate sobre o futuro do federalismo brasileiro e sobre a manutenção do pacto federativo como instrumento de justiça fiscal e desenvolvimento regional.

A reforma tributária em curso, nesse cenário, a depender da forma como os mecanismos de compensação e redistribuição forem implementados, apresenta-se como uma oportunidade ou um risco, respectivamente, de reequilíbrio ou de aprofundamento dessas desigualdades.

Nota-se, portanto, que a pesquisa contribui para entender a mudança constitucional⁸ e legislativa⁹ na política de concessão de benefícios e incentivos fiscais, ao mesmo tempo que faz uma reflexão com o novo paradigma das relações tributárias no Brasil, averiguando as implicações diretas – e indiretas – sobre a forma de organização do Estado, no tocante ao federalismo fiscal.

⁸ Aquela introduzida no inciso X do § 1º do artigo 156-A da CF/88.

⁹ Entende-se como a promulgação da Lei Complementar nº 214/2025.

Conclusivamente, uma vez que esses mecanismos eram tidos como as primordiais formas arrecadatórias e compensatórias da gestão pública das Unidades federativas, divaga-se acerca da temática das políticas de planejamento e desenvolvimento regional voltadas às coletividades politicamente organizadas.

Ato contínuo, há, ainda, a necessidade em avaliar como será a nova forma de gestão da arrecadação tributária e a respectiva destinação dos recursos gerados, em especial nas temáticas ligadas ao cumprimento dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Pelo exposto, ao longo deste trabalho, se buscará debater os pontos jurídicos, econômicos e sociais impostos pela vedação de concessão de incentivos e benefícios fiscais, no intuito de contribuir para a construção de uma nova e sólida base fiscal, que, na mesma proporção que procure atenuar eventuais efeitos regressivos e dizimar as guerras fiscais, formule medidas e políticas regionais orientadas a auxiliar o desenvolvimento econômico, a capacidade arrecadatória dos Entes e a equidade territorial das regiões.

A esse fim, antecipa-se que o presente texto se encontra dividido em quatro capítulos, sendo o primeiro intitulado de “Aspectos gerais de organização do Estado e seus objetivos fundamentais”.

Através deste considera-se os aspectos históricos presentes nos fundamentos da organização administrativa do Estado Federal, destacando, já no cenário constitucional atual, as peculiaridades da sua formação federativa e os princípios que o sustentam, como o republicano, o pacto federativo, a repartição de competências, a descentralização de poder e, derradeiramente, o processo de federalismo nacional.

Sucedendo essa temática inicial, traça-se alguns apontamentos sobre o federalismo em aspecto prático, no contexto do sistema tributário, especialmente diante das tensões entre as exigências do Estado social e os limites do Estado fiscal.

Por fim, aborda a relação entre desenvolvimento, planejamento e regionalização como vetores estruturantes da atuação federativa.

O Capítulo 2, denominado de “Incentivos e benefícios fiscais no modelo brasileiro de tributação sobre o consumo de bens e serviços”, é focado no exame do atual sistema tributário brasileiro, com ênfase na tributação sobre o consumo, evidenciando suas peculiaridades, como a incidência fiscal na origem e a fragmentação da competência entre os Entes federativos.

A partir disso, investiga-se o papel dos incentivos e benefícios fiscais como instrumentos de desenvolvimento regional e redistribuição econômica, traçando sua evolução histórica, os fundamentos jurídicos, os objetivos pretendidos e os efeitos adversos gerados, como a guerra fiscal e a perda de neutralidade econômica.

São também analisados os regimes específicos de tributação e os impactos da concessão de benefícios e incentivos sobre a equidade federativa e a eficiência do próprio sistema.

Encaminhando-se para uma abordagem mais contemporânea, o Capítulo 3, cujo título reside sob “A reforma da tributação sobre o consumo de bens e serviços e a mudança constitucional sobre os incentivos e benefícios fiscais”, pretende estudar a Emenda Constitucional nº 132/2023 e suas implicações sobre o novo modelo tributário nacional, especialmente no que se refere à reorganização dos incentivos e benefícios fiscais.

O texto propõe uma análise crítica das principais alterações constitucionais e legais, acima de tudo a partir da Lei Complementar nº 214/2025, como a transição para a tributação no destino, a busca por neutralidade, a preservação de zonas incentivadas e os limites à criação de regimes específicos e/ou diferenciados.

Aponta-se ainda o impacto dessas mudanças na arquitetura federativa, na autonomia dos Entes federados e nas estratégias de promoção do desenvolvimento regional.

Por fim, o Capítulo 4, sob o título de “Os efeitos da reforma tributária no desenvolvimento das regiões”, aborda os efeitos da reforma tributária sobre a estrutura federativa e as repercussões no desenvolvimento das regiões e economias locais.

Para tanto, analisa-se os parâmetros da redistribuição das competências tributárias, os conflitos federativos que podem vir a emergir e as alterações no repasse de receitas entre os membros da Federação.

Apresentam-se, também, os novos mecanismos compensatórios e remuneratórios, como fundos de desenvolvimento e instrumentos voltados às zonas de livre comércio, uma nova contribuição e as regras de transição aplicáveis à receita da arrecadação.

Seguindo com a temática, mas já caminhando para uma conclusão, são expostas as alternativas para mitigar, se assim se exigir, os efeitos da reforma, inclusive por meio de inovação e cooperação federativa.

Em última análise, pontua-se, em breves considerações sobre a segurança jurídica, acerca do papel do Poder Judiciário na interpretação e prolação de decisões judiciais sobre as mudanças promovidas pelo novo modelo tributário.

A título de fechamento, são postas as “conclusões”, onde, em linhas gerais, resta narrada a síntese dos resultados alcançados com o presente estudo, bem como o fechamento da temática proposta, mediante consignação das respostas às questões outrora lançadas e tidas como norteadoras do eixo material desenvolvido.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; FUCK, Luciano Felício; CORREIA NETO, Celso de Barros; SZELBRACIKOWSKI, Daniel Corrêa. Guerra Fiscal do ICMS: Organizar o desembarque. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 416 - 443, Jan - Jun. 2017. Artigo aceito em: 20.07.2017. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/8236>. Acesso em: 17 out. 2025, p. 418.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e financeiros. *Revista da PGFN*, v. 1, n. 1, p. 99-121, 2011.

ATALIBA, Geraldo. Princípio federal – Rigidez constitucional e Poder Judiciário. *Estudos e Pareceres de Direito Tributário*. vol 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

ÁVILA, Humberto. Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2020.

BEVILACQUA, Lucas. Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BEZERRA, Edimar Ferreira. Estrutura do federalismo fiscal brasileiro: análise dos incentivos fiscais e a discussão sobre a autonomia financeira dos entes subnacionais. 1. ed. São Paulo: Paco Editorial, 2022.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 29. ed, rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

BORGES, José Souto Maior. Isenções Tributárias. São Paulo: Sugestões Literárias, 2001.

BORGES, José Souto Maior. Teoria Geral da isenção tributária. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa. Sistema Tributário Nacional: Texto Base da Consultoria Legislativa. Por Celso de Barros Correia Neto. Brasília, jun. 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/texto-base-da-consultoria-legislativa>. Acesso em: 21 set. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional – Comissão Mista da Reforma Tributária. Relatório Final da Reforma Tributária – PEC nº 45/2019 e nº 110/2019. Apresentado em 12 mar. 2021 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2334/documentos/6333>. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais: ano de 2023. Brasília: CONFAZ, 2024. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 9 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União, 28 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0288.htm. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 07 mai. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm. Acesso em: 09 set. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp62.htm. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp62.htm. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp125.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jun. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 out. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp201.htm. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jan. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 1959. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3692.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 13 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5173.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 set. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7827.htm. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9440.htm. Acesso em: 25 oct. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.826, de 23 de agosto de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 ago. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9826.htm. Acesso em: 25 oct. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Balanço do Setor Público Nacional – BSPN 2025: ano-base 2024. Brasília: STN, 2025. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2024/114?ano_selecionado=2024. Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2024: ano-base 2023. Brasília: STN, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2024/114>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 293, de 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259094>. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 45, de 05 de abril de 2019. Diário da Câmara dos Deputados (DCD): nº 53, Brasília, DF, 6 abr. 2019. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020190406000530000.PDF#page=64>. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.794. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento em 1º jun. 2011, Plenário, Brasília/DF.

BRITTO, Caio Nobre; RUAS, Raphael Alcantara. Novo modelo de tributação sobre o consumo de bens e serviços: princípios tributários inseridos pela Emenda Constitucional nº 132 e os direitos fundamentais. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 31.,

2024, Brasília. *Anais eletrônicos*. Florianópolis: CONPEDI, 2024. p. 141–159. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br>. Acesso em: 13 jul. 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de Direito Constitucional Tributário. 36.ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

CARRAZZA, Roque Antonio. ICMS. 18. ed., rev. e ampl. / até a EC n. 104/2019 e de acordo com a Lei Complementar 87/1996, com suas ulteriores modificações. São Paulo: Malheiros, 2020.

CARVALHO, David Ferreira. Pacto Federativo e descentralização fiscal – regional no Brasil: 1990 – 1999. Papers do NAEA nº 138. Belém: UFPA, 1998. p. 5. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/11655>. ISSN 15169111. Acesso em 03 nov. 2025.

CARVALHO PINTO, Carlos Alberto de. Discriminação de rendas. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1941.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

CARVALHO, Paulo de Barros. Estatuto do Contribuinte, Direitos, Garantias Individuais em Matéria Tributária e Limitações Constitucionais nas Relações entre Fisco e Contribuinte. Vox Legis, São Paulo, v. 141, 1978.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. Tributação sobre o consumo: CBS, IBS e imposto seletivo. 1. ed. São Paulo: Forense Jurídico, 2025.

CAVALCANTI, Franciso de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o Papel do Estado Frente à Economia. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, 1997.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *O avesso do tributo: incentivo e renúncias fiscais no direito brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.

COSTA, Regina Helena. *Tributação e direitos fundamentais*. In: BRASIL. STJ. *Doutrina: edição comemorativa, 25 anos*. Brasília: STJ, 2014. p. 561 a 569.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal/Dalmo de Abreu Dallari*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. *A Extrafiscalidade e a Concretização do Princípio da Redução das Desigualdades Regionais*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques; SOUZA, Cristiano Brilhante de. *Reforma tributária e pacto federativo: um olhar sobre os possíveis impactos redistributivos da EC nº 132/2023*. *Revista do TCU*, Brasília, v. 154, n. 1, p. 194–213, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.69518/RTCU.154.194-213>.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques; TORRES, Luiza Souza Dantas Martins. *Reforma tributária e os avanços na mitigação da desigualdade de gênero*. In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Tributação, desigualdade e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 381-396. ISBN 978-65-5518-100-5.

FEITOSA, Raymundo Juliano Rego; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Maciel de. *Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais*. In: OLIVEIRA, José André Wanderley Dantas de; ROSENBLATT, Paulo (org. e coord.). *Direito Tributário: os 30 anos do*

sistema tributário nacional na constituição: estudos e homenagem a Ricardo Lobo Torres. Recife: Ed. dos Organizadores, 2018. Vol. II.

FEITOSA, Raymundo Juliano. Quinze anos da constituição de 1988: o "fetichismo" como limite às possibilidades de concretização da constituição federal de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury. Constitucionalizando Direitos - 15 Anos da Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Estudos de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957.

GARCIA, Viviane Macedo. Consórcios públicos e desenvolvimento regional: a experiência do primeiro consórcio público de desenvolvimento regional do país. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4. ed. rev e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. - 2ª reimpressão.

GOBETTI, Sérgio Wulff; MONTEIRO, Priscila Kaiser. Nota técnica. Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas. Carta de Conjuntura, nº 60, Nota de Conjuntura 18. 3º trimestre. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/079492a6-d88a-42ac-bd75-127454c35f23/download>. Acesso em 09 nov. 2025.

GODOI, Marciano Seabra de. Tributação e Orçamento nos 25 anos da Constituição de 1988. Revista de Informação Legislativa, v. 200, p. 137-151, 2013.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. 1977. 262p. Tese (Livre Docência em Direito). Faculdade de Direito, São Paulo, 1977.

GRECO, Marco Aurélio; ROCHA, Sergio André. Vetores do Sistema Tributário Nacional após a EC n. 132. Revista Direito Tributário Atual v. 56. ano 42. p. 752-780. São Paulo: IBDT, 1º quadrimestre 2024.

HENRIQUES, Elcio Fiori. Os Benefícios Fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário – O Gasto Tributário no Direito Brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

HORVATH, Estevão; PINHEIRO, Hendrick. Federalismo e Guerra Fiscal do ICMS: Cortesia com chapéu alheio. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 27. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

LUNA, André. Benefício fiscal: teoria normativa geral e a prática das concessões do ICMS. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. 38. ed. rev e atual. São Paulo: Malheiro, 2017.

MAGALHÃES, José Luiz. Quadros de Poder Municipal: Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro. 2 ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MALUF, Sahid. Teoria geral do estado. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Fomento. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). Funções administrativas do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. v. 4. p. 402-508.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Inteligência do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - Estímulos sem Impacto Orçamentário não são pelo Dispositivo Abrangidos - Opinião Legal. Boletim de Direito Administrativo, nº 7, São Paulo: ND), 2003.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; DE SICA, Ana Regina Campos. Função do Sistema Tributário. In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado;

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira (coord.). Tributação, desigualdade e desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 177- 188. ISBN 978-65-5518-100-5.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5ª. ed. rev. e atual – São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional/Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. 15ª. ed. rev. e atual – São Paulo: SaraivaJur, 2020.

MONCADA, Luís S. Cabral de. Direito Econômico. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2003.

MUSGRAVE, Richard A. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill, 1959.

NEVES, Marcelo. A Constitucionalização Simbólica. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NÓBREGA, Marcos; FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício. Renúncia de Receita, Guerra Fiscal e *Tax Expenditure*: Uma Abordagem do Art. 14 da LRF. Revista Interesse Público, Especial, Responsabilidade Fiscal. Porto Alegre, 2002.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, v.37, n. 3, p. 1.120-1.1.149, set. 1999.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: RT, 2006.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. Evolução do Povo Brasileiro. 4ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1956.

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo / Leandro Paulsen. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

PINHEIRO, Hendrick. Transação tributária, planejamento e controle. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

PIVA, Sílvia Helena Gomes. Incentivos fiscais: uma visão normativa. Salvador: JusPodivm, 2018.

PONTALTI, Mateus. Comentários à Reforma Tributária – EC 132/2023: Entenda o que mudou e por que mudou. São Paulo: Editos JusPodivm, 2024.

PONTALTI, Mateus. Manual de Direito Tributário. 6.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. A Guerra Fiscal no Brasil. Brasília: IPEA, 2000.

ROSENBLATT, Paulo; LEÃO, Caio de Souza. Federalismo em transição: o fim dos incentivos fiscais de ICMS para o desenvolvimento regional com a reforma tributária do consumo. In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira (coord.). Tributação, desigualdade e desenvolvimento. Belo Horizonte: Forum, 2025. p. 305-319. ISBN 978-65-5518-100-5.

ROTHMANN, Gerd Willi. Tributação do consumo: reflexões sobre uma reforma tributária economicamente racional e viável. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre; MOREIRA, André Mendes. Estado federal e Guerra Fiscal no Brasil. Belo Horizonte: Arraes, 2015. v. 4, p. 21-42.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação: a evolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar. Revista Interdisciplinar de Direito, v. 16, n. 1, p. 335-362, jan./jun. 2018.

SALES, Rosemary Carvalho. ICMS & benefício fiscal: efeitos do controle de constitucionalidade em matéria de guerra fiscal. Curitiba: Juruá, 2018.

SAMPAIO DÓRIA, Antonio Roberto. Discriminação de rendas tributárias. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. Eleições e sistemas eleitorais. Revista de Jurisprudência – Arquivos do Tribunal de Alçada do Rio de Janeiro, n. 26, p. 61 a 68, 1981.

SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira (coord.). Tributação, desigualdade e desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 442p. ISBN 978-65-5518-100-5.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR): instrumento financeiro para a mitigação das desigualdades diante do direito ao desenvolvimento. In: SCAFF, Fernando Facury; DERZ, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira (coord.). Tributação, desigualdade e desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 235-247. ISBN 978-65-5518-100-5

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. Lei complementar 214/2025 comentada: ibs, cbs e is. 1. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2025.

SILVA, Eric Castro e; VASCONCELOS, Diljesse de Moura. Tributação do Consumo: as Origens, a Experiência Brasileira, seu Colapso e as Razões que levaram à EC n. 132/2023. Revista Direito Tributário Atual, [S. l.], n. 59, p. 155–182, 2025. DOI: 10.46801/2595-6280.59.7.2025.2682. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2682>. Acesso em: 23 set. 2025.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9. ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19. ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho; SCAFF, Fernando Facury. Incentivos fiscais na federação brasileira. In: MACHADO, Hugo de Brito. Regime jurídico dos incentivos fiscais. São Paulo: Malheiros, 2015.

SMITH, Adam. (1776). A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os Economistas).

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed., 4. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SURREY, Stanley S. Tax Incentives as a Device for Implementing Government Policy; a comparison with direct government expenditures. *Harvard Law Review*, v. 83, n. 4, p. 705-738, fev. 1970.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*. 64 (5): 416–424, 1956.

TORRES, Heleno Taveira. Relação entre constituição financeira e constituição econômica. In: LOBATO, Valter Souza (coord.); DELIGNE, Maysa de Sá Pittondo (org.); LEITE, Matheus Soares (org.). Extrafiscalidade: conceito, interpretação, limites e alcance. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TORRES, Heleno Taveira. Teoria da constituição financeira. 2014. 864 p. Tese (Titularidade em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. 2. ed. v.5. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 11ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VIANA, Ulisses Schwarz. Teoria dos sistemas e a função extrafiscal da tributação: perspectiva de redução de interconexões complexas na reforma tributária. In: SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JUNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira (coord.). Tributação, desigualdade e desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 397-410. ISBN 978-65-5518-100-5.

VILLELA, Luiz Arruda. Gastos tributários e justiça fiscal: o caso do IRPF no Brasil. 97 p. Dissertação de Mestrado em Economia. Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1981.

**APÊNDICE – CARTILHA ORIENTATIVA ÀS SECRETARIAS DAS FAZENDAS
ESTADUAIS E MUNICIPAIS SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA E OS EFEITOS
NAS FINANÇAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS**

Referência.: A reforma tributária e os efeitos nas finanças dos Estados e Municípios. Orientações gerais sobre a transição entre modelos fiscais sobre a base econômica do consumo e as repercussões dos efeitos nas finanças públicas do Entes federativos subnacionais.

Autor: Raphael Alcântara Ruas

1. Introdução

A Reforma Tributária sobre o consumo (EC nº 132/2023) promove a substituição do ICMS, ISS, PIS e COFINS pelo IVA Dual (IBS + CBS), além de reduzir o IPI à alíquota zero, ressalvado os produtos industrializados nas zonas e áreas francas. No entanto, embora redesenhe competências tributárias, a reforma não reduz a capacidade financeira dos Entes subnacionais. Ao contrário, ajusta os critérios de partilha, cria fundos compensatórios e estabelece regras de transição que pretendem a manutenção ou ampliação das receitas estaduais e municipais.

2. O que muda na arrecadação: visão geral das principais mudanças

2.1. Centralização arrecadatória e descentralização das receitas

O IBS terá arrecadação centralizada, mas distribuição descentralizada, protegendo a autonomia federativa. A receita pertence unicamente ao Ente, de tal forma que a arrecadação pelo CG-IBS é apenas um meio para tornar mais eficiente a distribuição isonômica.

2.2. Tributação no destino

A incidência deixa de estar ligada ao local de produção e passa a considerar o local de consumo, o que reduz desigualdades territoriais, beneficia regiões com maior mercado consumidor e evita guerra fiscal entre unidades territoriais.

2.3. Uniformidade de regras

A legislação passa a ser nacional, diminuindo complexidade, litigiosidade, custos administrativos e assimetrias no sistema. Além disso, haverá uma alíquota de referência estabelecida pelo Senado Federal que levará em consideração a receita média de cada Ente, evitando variação na arrecadação.

3. Não haverá perda de arrecadação para Estados e Municípios

Com base em estudos referenciados pelo IPEA¹⁰, levando em consideração a arrecadação dos Estados e Municípios no exercício fiscal de 2022, o novo desenho constitucional da reforma tributária mostra que:

- a) **Nenhum Estado terá queda absoluta de receita ao longo da transição:** O impacto no âmbito estadual é redistributivo, principalmente em virtude dos mecanismos compensatórios e o modelo de partilha instituído.
- b) **Quase a unanimidade dos Municípios não terão perdas absolutas:** Eventuais Entidades que registrem perda de arrecadação, notadamente aquelas que agrupam – e dependem de – um maior nível de agentes econômicos produtores em sua territorialidade, poderão se valer dos instrumentos de compensação específicos para minimizar seus impactos, assim como das regras de repartição de receitas.
- c) **O efeito global é neutro e redistributivo:** A reforma corrige distorções históricas da tributação na origem, redistribuindo receitas para localidades menos favorecidas.
- d) **Receita adicional permanece íntegra quando o Ente fixa alíquota própria acima da referência:** Estados e Municípios podem elevar a alíquota do IBS, e tudo que ultrapassar a alíquota de referência fica 100% com o Ente, sem aplicação das regras de retenção.

4. As novas regras de partilha de receitas garantem isonomia de recursos

4.1. A transição (2029–2077): o que o Ente precisa saber

4.1.1. Retenção progressiva (2029–2077): Haverá uma retenção inicial para recompor as receitas na transição e garantir a neutralidade federativa. Desta forma, a

¹⁰ GOBETTI, Sérgio Wulff; MONTEIRO, Priscila Kaiser. Nota técnica. Impactos redistributivos da reforma tributária: estimativas atualizadas. Carta de Conjuntura, nº 60, Nota de Conjuntura 18. 3º trimestre. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/079492a6-d88a-42ac-bd75-127454c35f23/download>.

arrecadação do IBS (no destino) se submeterá a percentuais de retenção, os quais de acordo com a temporalidade, serão variáveis e variarão da seguinte forma:

- a) 2029–2032: 80%;
- b) 2033: 90%; e
- c) 2034–2077: redução anual de 1/45 até chegar a 4%.

4.1.2. Base da transição: receita média histórica: Uma vez retido o produto da arrecadação, haverá a distribuição deste montante. A participação de cada Ente na distribuição será recalculada gradualmente com base em:

- a) **Estados e Distrito Federal:** média do ICMS (líquido dos 25% aos municípios) + fundos estaduais vinculados ao ICMS; e
- b) **Municípios e Distrito Federal:** ISS (Municípios e DF) + 25% de ICMS transferidos constitucionalmente pelos Estados.

4.1.3. Mecanismo adicional de equalização (até 2097): Sobre a diferença entre o valor arrecadado para o valor retido, correspondente ao montante remanescente após distribuição do item 4.1.2., incidirá o desconto do percentual de 5%, o qual deverá ser destinado aos Entes com menor razão entre o IBS no destino x receita média pregressa, garantindo que todos atinjam igualdade relativa de esforço fiscal.

4.1.4. Parcela remanescente vai direto para o destino: O valor residual será distribuído ao Ente que o arrecadou, de acordo com o critério do destino.

5. Mecanismos de Proteção e Compensação aos Entes Federados

5.1. FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

Gerenciado pela União, tem três propósitos de investimentos centrais: (i) infraestrutura regional; (ii) fomento produtivo com geração de emprego; e (iii) inovação, tecnologia e desenvolvimento científico. É um fundo de estrutura permanente, não transitório. Estados terão a autonomia para definir projetos e prioridades que serão objeto de fomento.

5.2. Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Amazonas

Criado para a compensar a perda natural dos incentivos e benefícios tradicionais da Zona Franca de Manaus, além de manter a viabilidade industrial e logística local e diversificar a matriz

econômica do Estado. Serão formados por recursos da União, mediante governança compartilhada com o Estado.

5.3. Fundo de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Ocidental e Amapá

Apoio direto aos Estados: AM, AC, RO, RR e AP. Visa mitigar impactos na região mais sensível à transição e manter competitividade regional. Serão formados por recursos da União, mediante governança compartilhada com o Estado.

5.4. Contribuição sobre Produtos Primários e Semielaborados

Estados que tinham contribuições voluntárias vinculadas ao ICMS podem instituir contribuição própria (compulsória) até 2043, mantendo: mesma base, mesma finalidade, alíquota não superior à anterior. Funciona como mecanismo de suprimento fiscal temporário, evitando flutuação e perda de receita financeira.

6. Para Estados e Municípios: o que muda na prática

6.1. Para os Estados:

- a)** Mantém autonomia financeira: A arrecadação não diminui; muda apenas a lógica do ato de arrecadar e os critérios da distribuição.
- b)** Fim da guerra fiscal: Não poderão conceder incentivos e benefícios extrafiscais unilaterais e autônomos (salvo as exceções constitucionais).
- c)** Possibilidade de alíquota própria: Através da instituição de alíquotas acima daquela de referência, a receita é inteiramente local, acelerando capacidade de investimento.
- d)** Acesso a fundos estratégicos: FNDR, Fundo da Amazônia, novo tributo sobre produtos primários/semielaborados busca compensar os impactos correntes.

6.2. Para os Municípios:

- a)** Maior previsibilidade na arrecadação: Ganham com a tributação no destino, especialmente quando há grande população consumidora.
- b)** Crescimento estimado para 82% dos Municípios: Segundo estudos citados e referenciados pelo IPEA.
- c)** Base ampliada do ISS substituído pelo novo tributo municipal (IBS municipal): Permitirá: melhora da arrecadação, redução de judicializações e maior neutralidade fiscal.

7. Cooperação Federativa: condição para o novo modelo

A reforma consolida um federalismo cooperativo, no qual a União coordena e Estados e Municípios planejam e executam. Por sua vez, fundos compensam diferenças estruturais e as regras de transição evitam rupturas arrecadatórias. Como resultado, o desenvolvimento regional passa a ser consequência de planejamento estatal articulado, e não de incentivos e benefícios fiscais unilaterais.

8. Conclusão determinante às Secretarias de Fazenda

O novo sistema é financeiramente neutro, socialmente redistributivo e juridicamente mais estável, oferecendo condições reais para a redução das desigualdades regionais e a consolidação de um federalismo fiscal moderno. A reforma tributária não diminui receitas, não esvazia autonomias e não fragiliza os Entes Federados. Em verdade, impõe uma nova lógica cooperativa, substituindo a competição tributária por mecanismos transparentes e estáveis de financiamento regional. Por isso, Estados e Municípios deverão: (i) Planejar suas trajetórias de transição (2029–2077); (ii) Rever suas políticas de desenvolvimento; (iii) Desenvolver capacidades técnicas no contexto do IBS; e (iv) Atuar cooperativamente na governança interfederativa.