

Nota Técnica 05/2025

**FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E AS PRINCIPAIS
MUDANÇAS COM A REFORMA TRIBUTÁRIA****1. Introdução**

Após discussões que perduraram ao longo de décadas no Brasil sobre a necessidade de uma reforma tributária no consumo brasileiro¹, finalmente houve a aprovação da nova sistemática, nos moldes adotados em diversos países pelo mundo: a Emenda Constitucional nº 132, promulgada em 20 de dezembro de 2023, estabelece uma reforma substancial no Sistema Tributário Nacional do Brasil, com especial ênfase na tributação sobre o consumo.

Esta reforma propõe a criação de um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) dual, que será composto por dois tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Ao longo do tempo, esses tributos substituirão cinco impostos atualmente em vigor – PIS, COFINS, ICMS, ISS e, parcialmente, IPI. Além disso, será introduzido um Imposto Seletivo (IS), com caráter extrafiscal e que, a partir de 2027, incidirá sobre produtos considerados prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, como cigarros, bebidas alcoólicas, entre outros.

Prometendo maior simplificação, neutralidade, transparência e segurança jurídica, a reforma tributária no consumo conseguiu, finalmente, a convergência de atuação dos diversos atores envolvidos no sentido de alterar o antigo/atual sistema tributário sobre o consumo no Brasil. O objetivo deste trabalho é analisar os problemas enfrentados pelo sistema antigo.

Após um período de centralização fiscal durante a ditadura militar brasileira (1964-1985), a redemocratização, ocorrida a partir de 1985, trouxe importantes transformações no sentido da descentralização fiscal, com transferência de maior autonomia para os estados e municípios. A Constituição Federal de 1988 consolidou a

¹ Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 175/1995 e nº 233/2008.

autonomia dos entes subnacionais ao aumentar a base tributária das receitas estaduais, como o ICMS, conferir aos municípios o status de membros da Federação e expandir as transferências intergovernamentais, especialmente para os entes subnacionais menos desenvolvidos, por meio de critérios de partilha favoráveis.

Nesse contexto, o modelo de federalismo cooperativo emerge como um mecanismo que incentiva a atuação conjunta da União, dos estados e dos municípios na implementação de políticas públicas, por meio de um regime de colaboração mútua entre os entes federados. Esse modelo, ao mesmo tempo, redireciona maior volume de recursos para os entes menos desenvolvidos, os quais frequentemente possuem menor capacidade de arrecadação própria, concretizando, assim, a colaboração entre os diferentes níveis de governo.

Esse tipo de federalismo, que permite a atuação de todos os entes federados em um nível razoável de igualdade, é adotado em vários países, especialmente naqueles que apresentam disparidades no desenvolvimento entre seus entes, bem como grandes dimensões territoriais, como no caso do Canadá e da Austrália. Nos países federativos supracitados, as transferências intergovernamentais visam a equalização de receitas *per capita* das regiões/províncias, podendo, ou não, considerar a necessidade de gastos públicos peculiares de cada região/província na equalização, caso da Austrália.

O propósito dessas transferências é assegurar níveis comparáveis de prestação de serviços públicos entre os governos provinciais, visando à equalização das receitas *per capita* entre as províncias mais ricas e as mais pobres.

No Brasil, a Constituição de 1988 trouxe inovações substanciais no campo das transferências intergovernamentais, como os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Os percentuais das receitas federais de Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) destinados a esses fundos aumentaram de 14% e 17%, respectivamente, para 21,5% e 22,5% (no caso do FPE e FPM). Em 2015, o percentual destinado ao FPM chegou a 24,5%.

A Constituição previa que uma Lei Complementar, com critérios para a partilha do FPE, fosse promulgada até um ano após sua entrada em vigor. Contudo, esse prazo não foi cumprido, e a Lei Complementar nº 62/1989 estabeleceu critérios fixos de

Comentado [CN1]: Não está um pouco redundante ao parágrafo anterior?

partilha, direcionando 85% dos recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em detrimento das regiões Sudeste e Sul, que ficaram com apenas 15% dos recursos².

Os critérios de partilha estabelecidos na Lei Complementar de 1989 foram aparentemente razoáveis, considerando o padrão de desenvolvimento das regiões Sudeste e Sul na época, sendo concebidos para reduzir as desigualdades socioeconômicas entre as regiões.

Isto é, regiões/estados com maior capacidade de geração de arrecadação própria, como o ICMS, tendem a colaborar com mais participação na arrecadação federal de IR e IPI, que são a fonte primária para as transferências de FPE, e recebem menos recursos do FPE, em termos relativos, tornando efetivamente possível a colaboração dos diferentes níveis de governo, apesar das diferenças econômico/fiscais entre eles.

Apesar de se aproximar da experiência de outros países federativos, como Canadá e Austrália, os repasses de FPE nunca se aproximaram, ou tiveram a pretensão de igualar as receitas *per capita* dos entes, isto é: no Brasil adotamos, historicamente, outros critérios, como coeficientes fixos que, mais recentemente, foram complementados por fatores populacionais e relativos à renda domiciliar *per capita* (dinâmicos). Portanto, não há, ao menos prioritariamente, a convergência de receitas *per capita* entre os entes subnacionais como em outros países federativos do mundo.

Outra observação importante e particular do Brasil refere-se à tributação do ICMS predominantemente na origem da operação, e não no destino, conforme ampla maioria dos países que adotam o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) no mundo, inclusive na América Latina. Essa particularidade estimulou uma desenfreada guerra fiscal entre os estados brasileiros, cuja disputa por investimentos (e receitas) se associou à cooperação federativa, transformando o nosso sistema federativo em um sistema dual – cooperativo (transferências intergovernamentais) e competitivo (disputa por receitas tributárias) ao mesmo tempo.

O imposto relativo à circulação de mercadorias (ICM) foi criado em 1965, nos moldes de um imposto sobre o valor agregado (IVA). Posteriormente, foi introduzido na

² Em 2010, o STF julgou inconstitucional a aplicação dos coeficientes fixos previstos na LC nº 62/1989. Após nova decisão em 2013, foi editada a LC nº 143/2013, que introduziu coeficientes dinâmicos complementando os coeficientes fixos considerados inconstitucionais. Assim, a partir de 2016 passaram a valer coeficientes mistos (fixos e dinâmicos) para cada estado, mas com predominância dos coeficientes fixos, isto é, praticamente não houve alteração na distribuição dos recursos por estado.

Constituição Federal de 1988, em seu artigo 155, inciso II, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), sucedendo o anterior e outorgado aos Estados-membros da federação e ao Distrito Federal.

Os impostos sobre valor agregado são multifásicos e não cumulativos, isto é, tributam apenas o valor agregado ao longo da cadeia produtiva relacionada à produção e circulação de bens e serviços. No final da cadeia, o consumidor final suporta todo o ônus do tributo, ou seja, a partir de um sistema de débitos e créditos o consumo é onerado, anulando-se os efeitos da tributação sobre as transações intermediárias e a formação dos preços relativos. Busca-se, dessa maneira, respeitar o princípio da neutralidade, conjugando arrecadação tributária com máxima eficiência de alocação de recursos pelo setor privado.

No entanto, como veremos adiante, com a amplificação do regime de substituição tributária e o acirramento da disputa entre os Estados por ganhos de arrecadação adicionais em seus territórios estimulado pela taxação predominantemente na origem da operação, o ICMS, que já se aproximou no passado de um IVA ideal, perdeu sua capacidade arrecadatória ao se distanciar de suas características mais importantes: facilitação de fiscalização e arrecadação; e racionalização e garantia de arrecadação. O regime de substituição tributária foi introduzido no ordenamento jurídico no Código Tributário Nacional de 1966, em seu artigo 121, e posteriormente foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, artigo 155, parágrafo 2º, XII, b, que seria mais adiante regulamentado pela Lei Complementar nº 87/96; e pela Emenda Constitucional nº 03/93, ao instituir o parágrafo 7º do artigo 150 da CF/88.

Na prática, a atribuição do ônus tributário apenas ao primeiro elo da cadeia, ou seja, a antecipação da obrigação tributária em relação à ocorrência do fato gerador do tributo, e consequente cálculo da margem de valor agregado por estimativas, já ocorria antes mesmo da Constituição Federal de 1988, e assim permaneceu durante muito tempo até meados dos anos 2000.

O sistema unifásico conseguiu, por muitos anos, ter a dupla capacidade desejada pelos fiscos em geral: facilidade na arrecadação e na fiscalização. No passado, com regras claras entre os estados e por meio de leis e convênios, além da homogeneidade dos produtos, da concentração em poucas e grandes indústrias e da homogeneidade do preço de varejo, cujos produtos citados eram poucos e de fácil mensuração de valor – quando

Comentado [CN2]: Substituir por "uniformidade" altera o sentido?

não tabelados –, houve um bom funcionamento do regime de substituição tributária, apesar de ter se distanciado parcialmente das características do IVA tradicional e ideal.

No entanto, a partir de 2008, houve uma “explosão” de novos produtos no regime de substituição tributária de ICMS, ampliando a quantidade de legislações estaduais, dificultando os acordos interestaduais e tornando ainda mais complexo para o contribuinte o pagamento de suas obrigações tributárias.

Adicionalmente, o sistema passou a contar com novos substitutos das obrigações tributárias, como com indústrias de pequeno e médio portes, além da inserção de atacadistas e varejistas nas operações interestaduais. Houve um impacto positivo na arrecadação de ICMS nos primeiros anos a partir de 2008 em virtude da ampliação dos contribuintes substitutos e produtos no regime, além do crescimento econômico registrado nesse período, com forte impacto favorável sobre o mercado de trabalho e o consumo, mas também pela sobretaxação de alguns setores da cadeia produtiva, como as grandes redes de varejo. Nesse último caso, com as maiores dificuldades em estimar margens de valor agregado futuro com o aumento da complexidade do novo regime, as discrepâncias em relação ao valor final de venda ao fim da cadeia geravam, muitas vezes, um ônus tributário adicional aos grandes varejistas, frequentemente sobretaxados sem direito ao ressarcimento.

No entanto, esses ganhos foram pouco a pouco sendo deixados de lado justamente pelos malefícios que o regime buscava combater: a sonegação, evasão e elisão fiscal. O aumento da complexidade com o novo regime de substituição tributária, que inicialmente procurava evitar a sonegação na ponta da cadeia produtiva, ou no grande número de pequenos varejistas, passou a incentivar mecanismos mais abrangentes de sonegação e elisão fiscal de forma generalizada na cadeia, especialmente em virtude do aumento da complexidade do sistema tributário e do arrefecimento do consumo em anos mais recentes.

Esses fatores, em conjunto com o esgotamento de adesão ao regime de novos produtos de grande potencial de arrecadação, explicam, em parte, o comportamento de alta inicial e a posterior queda da arrecadação de ICMS entre os estados a partir de meados de 2000 em diante. Outro movimento frequentemente associado à crise de arrecadação dos estados e ao acirramento do conflito federativo se refere à disputa dos governos estaduais por empresas de diferentes segmentos e com a finalidade precípua de

desenvolvimento regional, utilizando para tal finalidade uma série de benefícios financeiro-fiscais.

Popularmente conhecido como guerra fiscal, esse movimento também se iniciou muito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mas se acentuou em meados dos anos 90 em virtude da crise financeira dos entes estaduais que ensejavam a busca desesperada por receitas, em meio ao processo de desindustrialização nacional e isenção do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, que ameaçavam as finanças públicas estaduais.

A guerra fiscal, historicamente, ocorre à revelia da Lei Complementar nº 24/1975, que veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária (Confaz), que congrega todos os estados e o Distrito Federal, desde que haja decisão unânime entre os respectivos entes. Esse dispositivo nunca foi muito bem respeitado, sendo a concessão de benefícios fiscais uma prática corriqueira em todos os estados com base em normas legais e infralegais, ao arrepio do Confaz.

2. A reforma tributária: efeitos de longo prazo para a distribuição dos recursos do IBS e sistema de compensação de perdas mostram a preocupação com entes perdedores na nova sistemática

A Emenda Constitucional nº 132 estabelece uma reforma substancial no Sistema Tributário Nacional do Brasil, com especial ênfase na tributação sobre o consumo. Esta reforma propõe a criação de um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) dual, que será composto por dois tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Ao longo do tempo, esses tributos substituirão cinco impostos atualmente em vigor. Além disso, será introduzido um Imposto Seletivo (IS), que, a partir de 2027, incidirá sobre produtos considerados prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, como cigarros e bebidas alcoólicas. Portanto, terá uma função extrafiscal.

A CBS substituirá o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e, parcialmente, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A gestão da CBS será centralizada no Governo Federal, enquanto o IBS, cuja gestão será compartilhada entre estados e municípios, substituirá o

Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) estadual e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) municipal.

A reforma tributária, discutida ao longo de várias décadas no Brasil, visa, entre outros objetivos, simplificar o atual sistema tributário, que é considerado extremamente complexo. A mudança mais significativa diz respeito à alteração do fluxo comercial interestadual, ao adotar a taxaço integral no destino da operação, onde o consumo efetivamente ocorre. Esse modelo é amplamente utilizado por diversos países ao redor do mundo há décadas.

A aplicação do princípio da tributação no destino tem como um de seus efeitos reduzir a guerra fiscal entre os estados brasileiros, favorecendo os entes federativos consumidores líquidos de bens e serviços, ou seja, aqueles que compram mais do que vendem para outros estados. Logo, a reforma irá expor perdedores e ganhadores na nova sistemática, assim como houve perdedores e ganhadores na sistemática anterior. Salvo exceções previstas na Constituição, o IBS não estará sujeito a regimes tributários diferenciados.

A Reforma Tributária pode ser dividida em duas etapas principais. A primeira, mais relacionada aos contribuintes do setor privado, envolverá a extinção gradual dos cinco tributos mencionados, com a plena implementação do CBS e IBS prevista para ocorrer entre os anos de 2026 e 2032. Nesse período, será realizada a extinção do PIS/COFINS, a instituição do Imposto Seletivo/IS (2027-2028) e a transição gradual entre ICMS/ISS e IBS (2029-2032). A partir de 2033 haverá a vigência integral do novo modelo (IVA dual) e a extinção do ICMS e do ISS.

Unificação dos tributos



Fonte: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/12/13/reforma-tributariaregulamentacao-e-aprovada-no-senado-com-mais-excecoes-veja-as-principais.ghtml>.

A segunda etapa trata da redistribuição dos recursos arrecadados pelo novo sistema tributário entre os entes federativos, e ocorrerá de maneira ainda mais gradual. Embora a extinção total do modelo de tributação atual para o setor privado esteja prevista para 2033, a distribuição dos recursos arrecadados pelo IBS começará apenas em 2029, com previsão para se concluir em 2077, quando a nova sistemática de distribuição da arrecadação será plenamente implementada.

Em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei Complementar nº 108/2024 institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e dispõe sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos.

Entre 2029 e 2032, a distribuição do IBS aos entes federativos se dará com um peso de 80% sobre a arrecadação do regime anterior, e apenas 20% do novo regime (com taxa no destino da operação). Em 2033, esse percentual pula para 90% (e 10% de distribuição pela situação nova); e de 2034 até 2077 tal percentual desce, anualmente, 2 pontos percentuais, quando finalmente, em 2078, haverá a distribuição de 100% dos recursos do IBS conforme o destino de cada operação na nova sistemática.

Cumprido salientar que o normativo supracitado estabelece que a parcela relativa à transição federativa será distribuída proporcionalmente à razão entre a receita média de referência do ente e a soma da receita média de referência de todos os estados, Distrito Federal e municípios, entre os anos de 2019 e 2026. Isto é, o normativo trouxe relevância demasiada para o peso médio das arrecadações dos entes subnacionais entre 2019 e 2026, uma vez que a transição irá durar quase 50 anos (2029 a 2077), partindo-se de 90% em 2033 de peso na situação antiga.

Ademais, entre 2029 e 2097, haverá a distribuição de um seguro-receita, que incidirá (em 5%) sobre a parcela de receita não retida, ou seja, sobre o percentual minoritário da nova situação, de forma a compensar os entes com maiores perdas relativas de receita entre a antiga e nova situação.

Dado o alcance da transformação proposta, é evidente que há uma preocupação com a manutenção mínima dos recursos para os entes federativos que serão prejudicados pela nova configuração tributária. Para mitigar os efeitos adversos dessa transição, não obstante o excesso de gradualismo na distribuição dos recursos do IBS e a criação do seguro-receita, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), cuja função será atenuar os impactos da extinção da guerra fiscal, fenômeno que pode resultar

na perda da capacidade de investimento por parte de determinados estados, afetando negativamente sua arrecadação tributária, salários e níveis de renda.

O FNDR será distribuído pelo Governo Federal aos estados a partir de 2029. Os recursos serão destinados a investimentos em infraestrutura, criação de empregos, geração de renda e fomento ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação. Embora os entes federativos possam utilizar os recursos conforme sua autonomia, a priorização de projetos relacionados à preservação ambiental será exigida.

No entanto, os critérios para a distribuição desses recursos seguem em grande parte os mesmos princípios estabelecidos pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE), com 70% dos recursos sendo alocados com base nos critérios de renda e desenvolvimento regional, e 30% levando em consideração fatores populacionais.

Dado o maior peso do índice de participação do FPE, estados perdedores na nova sistemática com atual participação relativa elevada no FPE nacional serão triplamente beneficiados: rigoroso gradualismo na transição da distribuição do IBS para os entes subnacionais; implementação do seguro-receita para estados e municípios perdedores na nova sistemática; e maior distribuição relativa de FNDR para mitigar os efeitos da extinção da guerra fiscal³.

3. O que podemos esperar da reforma tributária?

O longo período de transição da reforma tributária, a criação de mecanismos de compensação e o estabelecimento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional são ferramentas voltadas para minimizar os impactos distributivos de curto prazo da reforma.

A mudança do local de arrecadação para o destino, medida benéfica para os estados consumidores líquidos, dificilmente se traduzirá em um rearranjo expressivo das receitas entre os entes nos primeiros anos de implementação da reforma. Assim, com a tributação das operações no destino e o fim de regimes tributários especiais, o reordenamento regional das empresas contribuintes não será acompanhado no curto e médio prazos, de grandes ganhos/perdas de arrecadação, e essa separação entre fato gerador e arrecadação de fato pode criar problemas mais graves para a administração

³ Aqui cabe uma observação: os vencedores na nova sistemática tributária são, certamente, perdedores no antigo sistema tributário, e sobre estes entes não recairá nenhuma benesse federativa em termos de compensação, o que deixa a transição federativa ainda exposta a questões judiciais fiscais entre entes prejudicados no sistema anterior e a União.

pública subnacional, como o desincentivo à fiscalização, a busca por aumento de arrecadação, e a permanência de conflitos federativos entre alguns estados endividados e a União.

Além disso, a reforma tributária está acompanhada de um conjunto de exceções ao sistema de cobrança de impostos que ainda devem ser reavaliadas até 2032. Embora façam parte do curso político da viabilização da reforma, essas exceções representam um desafio à uniformidade e à simplicidade pretendidas pelo novo modelo, gerando incertezas quanto à aplicação prática da alíquota geral de 28%.

Referências

ANGELIS, Ângelo de. **A substituição tributária no ICMS – problemas e possíveis soluções**. Brasília, FENAFISCO, 2012. Disponível em: <<https://proafr.files.wordpress.com/2012/08/monografiaaangelisfenafisco-maio2012.pdf>>.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2023.

CASTRO, Kleber Pacheco de; LIMA, Ana Carolina da Cruz. A economia política do Fundo de Participação dos Estados: uma visão histórico-institucional. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, FGV EAESP, São Paulo, 2021.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (Orgs.). **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Elaboração:

Eduardo Brandão

Supervisão e coordenação:

Karine Vargas e Rodrigo Rodriguez

Site: www.ofip.com.br

Instagram: [@observatorioofip](https://www.instagram.com/observatorioofip)

E-mail: observatoriodefincaspublicas@gmail.com