

A FISSURA FEDERATIVA DO IBS: COMITÊ GESTOR, AUTONOMIA FINANCEIRA E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA REFORMA TRIBUTÁRIA DO CONSUMO

Alexandre de Assis Gomes Filho¹

Thaïs Savedra de Andrade²

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 132/2023 redesenhou o sistema tributário do consumo brasileiro, substituindo o ICMS e o ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada e administrado por um Comitê Gestor de alcance nacional. Diante disso, o estudo investiga em que medida o desenho do IBS, sobretudo a centralização administrativa no Comitê Gestor, é compatível com a autonomia financeira dos entes federados e com o pacto federativo consagrado na Constituição de 1988. Adota metodologia qualitativa, de enfoque teórico-dogmático e exploratório-descritivo, mediante análise de textos normativos, doutrina e documentos legislativos. Conclui que a reforma não configura, por si só, inconstitucionalidade material direta por violação à cláusula pétrea federativa, mas instaura uma “fissura federativa”: uma zona de tensão decorrente da dependência dos entes em relação aos repasses e da assimetria de representação na composição do Comitê Gestor. Como contribuição, oferece parâmetros dogmáticos para avaliar a legitimidade constitucional do novo modelo e propõe o reequilíbrio da representação, com componente regional mínimo. Reconhece como limitação o caráter recente da reforma, ainda carente de aplicação prática e de posicionamento consolidado dos tribunais. Sugere, para estudos futuros, o acompanhamento empírico dos repasses e da atuação do Comitê Gestor, bem como o exame das controvérsias que venham a ser submetidas ao Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Reforma tributária. Federalismo fiscal. IBS. Comitê Gestor. Autonomia financeira.

¹ Aluno do 5º período do curso de Direito da FAE Centro Universitário. Voluntário do Programa de Apoio à Iniciação Científica (PAIC 2025-2026). *E-mail:* alexandre.assis@mail.fae.edu

² Orientadora da Pesquisa. Doutora em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR, com concentração em Direito Tributário. Professora da FAE Centro Universitário. *E-mail:* thaïs.savedra@fae.edu.

INTRODUÇÃO

A Reforma Tributária do Consumo, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, redesenha profundamente o sistema tributário brasileiro, ao substituir tributos, antes atribuídos a Estados, Municípios e Distrito Federal, por um imposto sobre bens e serviços (IBS) de competência compartilhada. Nesse novo arranjo constitucional, ganha relevo o processo administrativo do IBS – estruturado sob a coordenação de um Comitê Gestor do IBS (CG-IBS) de alcance nacional – como espaço decisivo de definição de receitas e de solução de controvérsias entre Fisco e contribuintes.

Sobre o tema da centralização decisória do Comitê Gestor, Paulo de Barros Carvalho defende que a existência da Federação dependerá de se encontrarem caminhos jurídicos que garantam a manutenção de alguma autonomia aos entes federados³.

Nesse diapasão, à luz do pacto federativo delineado pela Constituição Federal de 1988, no qual a autonomia política, administrativa e financeira dos entes subnacionais é garantida tanto por competências tributárias próprias quanto por mecanismos de repartição de receitas, coloca-se o seguinte problema central: em que medida o desenho constitucional e infraconstitucional do IBS, especialmente no que se refere à atuação do Comitê Gestor e à centralização da administração tributária, é compatível com a autonomia financeira dos entes federados e com a preservação do pacto federativo previsto na CF/1988?

Diante do exposto, busca-se, neste artigo, analisar se e em que medida a Reforma Tributária do Consumo, acompanhada pelo novo processo administrativo do IBS, preserva ou tensiona o federalismo fiscal brasileiro e a autonomia financeira de Estados e Municípios.

Tem-se, assim, entre os objetivos específicos do trabalho: a) reconstruir o arcabouço constitucional do pacto federativo de 1988, com foco nas dimensões política, administrativa e financeira da autonomia dos entes federados; b) examinar a repartição de competências tributárias e de receitas na CF/1988, evidenciando seu papel na garantia da autonomia federativa de Estados e Municípios; c) mapear as posições doutrinárias nos estudos sobre a relação entre competência tributária plena e autonomia financeira no federalismo fiscal brasileiro; d) descrever e analisar criticamente o desenho normativo do IBS, com destaque para a estrutura e o funcionamento do Comitê Gestor.

Parte-se da hipótese de que a EC nº 132/2023 não configura, por si só, inconstitucionalidade material direta por violação à cláusula pétrea federativa, mas introduz uma zona de tensão no federalismo fiscal brasileiro, especialmente em razão da centralização administrativa exercida pelo Comitê Gestor do IBS (CG-IBS) e da consequente

³ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019. Prefácio da 34ª edição.

dependência dos entes subnacionais em relação ao fluxo de repasses. Ao final, sustenta-se que esse desenho institucional pode ser compreendido como uma fissura federativa: não um colapso imediato da Federação, mas um ponto de concentração de tensões que exige mecanismos de contenção, controle e reequilíbrio representativo.

Para tanto, adota-se metodologia qualitativa, com enfoque teórico-dogmático e exploratório-descritivo, mediante análise de textos normativos, doutrina especializada e documentos legislativos relacionados à Reforma Tributária do Consumo.

A pesquisa, portanto, justifica-se, em primeiro lugar, pelo caráter estrutural da Reforma Tributária do Consumo. É notório que a substituição de tributos como ICMS e ISS por um imposto de base ampla, administrado de forma coordenada, em âmbito nacional, não apenas reordena o sistema de receitas públicas, mas reconfigura o modo como se exerce o poder de tributar no contexto federativo. Essa remodelagem tem potencial de afetar diretamente a capacidade dos entes subnacionais de financiar políticas públicas essenciais – como saúde, educação e assistência social –, o que torna o tema sensível do ponto de vista democrático e social.

Nessa perspectiva, o estudo possui importância prática, na medida em que oferece parâmetros teóricos e dogmáticos para compreender se o novo modelo de administração do IBS representa uma forma legítima de federalismo cooperativo ou se acarreta risco de recentralização excessiva do poder fiscal em detrimento da autonomia subnacional. Ao enfrentar essa questão, a pesquisa visa a contribuir para uma interpretação do sistema tributário que concilie eficiência arrecadatória, simplificação e preservação do pacto federativo consagrado pela CF/1988.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 O FEDERALISMO COMO TÉCNICA DE REPARTIÇÃO VERTICAL DO PODER

Na cultura política, a expressão Federalismo apresenta dupla acepção – a primeira remete à teoria do Estado federal; a segunda, a uma doutrina social global⁴. Para o presente trabalho, enfoca-se o Federalismo em sua primeira conceituação. Nesse sentido, a Federação é forma de Estado com compartilhamento de poder político em sobreposição territorial⁵. Destarte, a partir da integração dos elementos essenciais do

⁴ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: UnB, 2004. p. 475-492.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur,

Estado (soberania, território e povo), tal como definidos por Dalmo de Abreu Dallari, a Federação pode ser entendida como técnica de repartição de poder soberano por toda a extensão de um território povoado⁶.

Diante disso, a fim de assegurar as finalidades federativas, os entes federados devem dispor de poder suficiente para exercer um autogoverno — inclusive para frear autoritarismos políticos. Nessa linha, Misabel Derzi, Valter de Souza Lobato e José Antonino Marinho Neto anotam que, após a Segunda Grande Guerra (1939-1945), derrotado o III Reich nacional-socialista, o povo alemão optou pelo Federalismo, porquanto já não era suficiente a divisão tripartite horizontal de Poderes — Legislativo, Executivo e Judiciário. Tornava-se necessário, ainda, promover a distribuição vertical desse poder ⁷.

Nessa chave conceitual, no modelo federal é a Constituição, por meio de sua supremacia, a responsável por dirimir eventuais conflitos entre os entes federados. Dessa maneira, Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino defendem que “a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo”⁸.

1.2 O PACTO FEDERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Diante desta ênfase constitucional da doutrina italiana, é mister analisar em minúcias o acordo federativo celebrado na Carta Maior brasileira de 1988 (CF/1988). No Brasil, o pacto federativo se faz presente desde o artigo inaugural da Constituição, com a República Federativa do Brasil figurando como união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. No magistério de Luís Roberto Barroso, “a federação é, ao lado da República e da Democracia, um dos três pilares do Estado brasileiro”⁹.

Por coerência lógica, a forma federativa de Estado é marcada como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, CF/1988), configurando-se inconstitucionais não somente as emendas diretamente extintivas dessa forma de Estado, mas também todas aquelas tendentes a aboli-la. Por isso, José Afonso da Silva afirma:

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: ‘fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado’ [...] A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação [...] basta que

2024. p. 436-441.

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

⁷ DERZI, Misabel de Abreu Machado; LOBATO, Valter de Souza; MARINHO NETO, José Antonino. Progresso digital ou retrocesso na cidadania? Do silêncio ao emudecimento: a relação fisco-contribuinte na reforma tributária. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Org.). **Tributação, desigualdade e desenvolvimento**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 63.

⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco, *op. cit.*, p. 482.

⁹ BARROSO, *op. cit.*, p. 436.

a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, ‘tenda’ (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição. Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado¹⁰.

Tal é a relevância do princípio da indissolubilidade do vínculo federativo¹¹.

Nessa seara federativa, Ricardo Lewandowski destaca a singularidade do federalismo brasileiro triádico, uma vez que no Brasil também o Município é ente federado autônomo¹². Essa autonomia municipal, inclusive, é qualificada como princípio constitucional sensível - aquele que, se ameaçado, enseja hipótese de intervenção federal (art.34, VII, c, CF/1988)¹³.

A Constituição Federal, assim, almejou garantir aos três níveis federados as autonomias política (I), administrativa (II) e financeira (III). Nessa divisão, Heleno Taveira Torres e Lina Braga Santin Cooke defendem a autonomia financeira como pressuposto para as demais¹⁴.

Nessa perspectiva, tem-se, no Brasil, um federalismo de cooperação, no qual as pessoas políticas são investidas de competência para o tratamento de uma mesma matéria (competência comum ou concorrente), fato que implica integração e cooperação entre os entes¹⁵. Sobre a Federação de cooperação e a arrecadação fiscal, escrevem Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco:

A Constituição de 1988 adotou a sistemática preconizada pelo federalismo cooperativo, em que o Estado, permeado pelos compromissos de bem-estar social, deve buscar a isonomia material e atuação conjunta para erradicação das grandes desigualdades sociais e econômicas. Para tanto, foi dado destaque à distribuição de receitas pelo produto arrecadado e ampliada participação de Estados e Municípios na renda tributária¹⁶.

Dentre as ações de caráter coordenado previstas pela Carta Maior, registra-se que as leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados,

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 69.

¹¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. p. 336

¹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Lewandowski diz que STF revalorizou o federalismo na pandemia. **Portal STF**, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448639&ori=1>. Acesso em: 17 set. 2025

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. p. 438.

¹⁴ TORRES, Heleno Taveira; COOKE, Lina Braga Santin. Reforma tributária e federalismo cooperativo. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Org.). **Análise e comentários sobre a reforma tributária do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 250.

¹⁵ MOREIRA, André Mendes. O modelo de federalismo fiscal brasileiro. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Org.). **30 anos da Constituição Federal e o sistema tributário brasileiro**. São Paulo: Noeses, 2018. p. 21-54.

¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. p. 769.

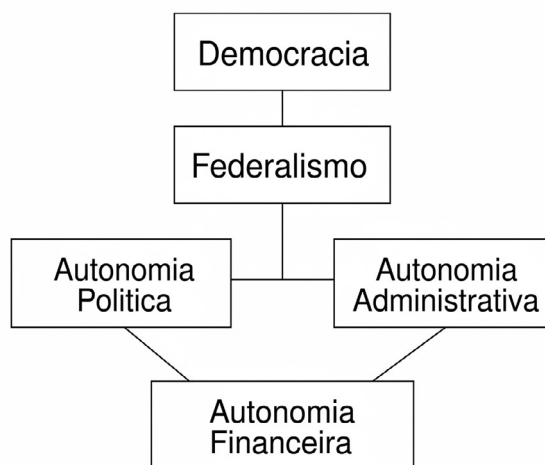
o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único); bem como a cooperação técnica e financeira da União e do Estado junto ao Município, para manutenção de programas de educação infantil, de ensino fundamental e de atendimento à saúde da população (art. 30, VI, VII). Por conseguinte, como corolário da coordenação federativa, evidencia-se a descentralização das políticas sociais¹⁷.

Nessa esteira, a posição basilar da autonomia fiscal como viabilizadora de políticas públicas é reforçada por Misabel Derzi e André Moreira, ao ressaltarem que a prestação pelos entes subnacionais de serviços como saúde e educação é dependente da eficiência arrecadatória. Acrescentam, ainda, que a democracia como regime está apoiada sobre a forma federal de Estado, havendo, portanto, interdependência entre todos os conceitos¹⁸.

Adicionalmente, convém mencionar a análise de Barroso sobre as “democracias iliberais”. Nesse fenômeno, a democracia não é rompida por um golpe explícito, mas enfraquecida gradualmente por atos formalmente legais, em um processo prolongado de erosão institucional. Por conseguinte, cada medida, isoladamente, pode parecer compatível com a ordem constitucional. Contudo, os efeitos acumulados das alterações ao longo do tempo podem comprometer as liberdades fundamentais, controles institucionais e a própria competitividade democrática¹⁹.

Tem-se, portanto, a seguinte estrutura política decorrente do pacto federativo constitucional:

FIGURA 1 – Democracia X Autonomia Financeira



FONTE: Os autores (2026)

¹⁷ TORRES; COOKE, *op. cit.*, p. 250-251.

¹⁸ DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes. A não-cumulatividade frustrada na reforma tributária. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). **Reforma tributária do consumo no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 28-30

¹⁹ BARROSO, *op. cit.*, p. 419.

1.3 FEDERALISMO FISCAL E AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ENTES

À luz do pacto federativo brasileiro previamente analisado, o federalismo fiscal é entendido como o estudo das relações financeiras entre os membros da Federação²⁰.

Nesse sentido, Torres e Cooke qualificam o federalismo fiscal previsto na Constituição Federal como “rígido”, subdividindo-o em: (I) competências tributárias exclusivas; (II) transferências constitucionais mandatórias; (III) transferências verticais voluntárias; (IV) determinação de destinações orçamentárias por todos os entes e (V) autonomia orçamentária²¹.

Contudo, em termos gerais, é possível simplificar a estrutura da autonomia financeira em dois eixos primordiais: pelas competências tributárias para instituir e disciplinar tributos (I) e por mecanismos de repartição de receitas entre as unidades federadas (II)²².

Em relação às competências tributárias exclusivas, os arts. 153 a 156 da Carta Maior atribuem a cada pessoa política os impostos de sua competência plena, em um sistema de descentralização fiscal. Outrossim, a repartição constitucional de receitas pela União e pelos Estados está disposta nos arts. 157 a 162 do mesmo Documento. Tem-se no Brasil, por conseguinte, um sistema tributário misto – tal qual o alemão – com a mescla de atribuições exclusivas (*Trennsystem*) e o repasse de ingressos fiscais entre os membros federados (*Verbundsystem*)²³.

Concretiza-se no federalismo, nesse diapasão, a fragmentação do poder de tributar *a priori* uno em uma distribuição de rendas entre os participantes federativos. Destarte, Sacha Calmon atribui à competência tributária plena o poder para instituir e exonerar tributos, em consonância com os arts. 6º, 7º e 8º do Código Tributário Nacional (CTN)²⁴.

Sobre o tema, Ricardo Alexandre advoga que a competência tributária plena em sentido estrito, como competência política, é o poder de editar lei instituindo o tributo, bem como estabelecer os elementos essenciais de sua matriz de incidência. Em sentido amplo, por sua vez, é o somatório de quatro atribuições fundamentais – *instituir, arrecadar, fiscalizar e executar* leis, serviços, atos e decisões administrativas²⁵.

²⁰ MOREIRA, *op. cit.*, p. 25.

²¹ TORRES; COOKE, *op. cit.*, p. 246

²² LINS, Robson Maia; FERNANDES, Pedro Guilherme. A emenda constitucional nº 132/2023: o marco fundante de uma imprevisível era para o federalismo brasileiro. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Org.). **A reforma do sistema tributário nacional sob a perspectiva do constructivismo lógico-semântico**. São Paulo: Noeses, 2024. p. 20.

²³ ROTHMANN, Gerd Willi. Tributação do consumo: reflexões sobre uma reforma tributária economicamente racional e politicamente viável. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes (org.). **Estado federal e guerra fiscal**. 2. ed. Belo Horizonte: Arraes, v. IV, 2019. p. 22-23.

²⁴ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 71.

²⁵ ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 268.

Identifica-se precisamente neste ponto a gênese da divergência doutrinária em relação à Reforma Tributária do Consumo (EC 132/2023) no âmbito federativo. Isso porque parte dos doutrinadores, como Geraldo Ataliba, atrela a autonomia financeira ao exercício da competência tributária plena²⁶. Nos termos coloquiais cunhados por Misabel DERZI, só há autonomia financeira *de facto* quando Estados e Municípios detêm “a chave do cofre”²⁷. No mesmo sentido, André Mendes Moreira evoca Bernard Schwartz – “aquele que paga o flautista, escolhe a música” –, a respeito da assimetria financeira decorrente da ausência de competências tributárias plenas²⁸.

De forma exemplificativa, Lucas Bevilacqua e Rafael Fonseca observam que, diante da inércia da União em concretizar seu dever constitucional relativo aos planos nacionais e regionais de ordenação do território e promoção do desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX, CF/1988), os estados-membros puderam utilizar sua competência plena sobre o ICMS como veículo de industrialização de seu território, efetivando políticas econômicas regionais²⁹.

Nessa seara, Ives Gandra Martins e Ana Regina Campos de Sica destacam a essencialidade fiscal da competência impositiva do ICMS e do ISS para os Estados e Municípios, respectivamente, como principal fonte de ingressos aos seus erários³⁰. Tal fato é comprovado pelo relatório da PEC 45/2019 (que deu origem à EC 132/2023) apresentado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, de relatoria do deputado João Roma. A partir dos dados da CONFAZ e do Tesouro Nacional, o relator evidencia que ICMS e ISS corresponderam a cerca de 88% e 43%, respectivamente, das arrecadações próprias dos Estados e Municípios entre os anos de 2000 e 2017³¹.

TABELA 1 - Receitas Tributárias Estaduais por Ano

²⁶ TORRES; COOKE, *op. cit.*, p. 253.

²⁷ DERZI; MOREIRA, *op. cit.*, p. 29.

²⁸ MOREIRA, *op. cit.*, p. 54.

²⁹ BEVILACQUA, Lucas; FONSECA, Rafael. O comitê gestor do imposto sobre bens e serviços (IBS) sob a perspectiva do federalismo fiscal brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). **Reforma tributária do consumo no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 410.

³⁰ MARTINS, Ives Gandra da Silva; SICA, Ana Regina Campos de. Reforma tributária do consumo no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). **Reforma tributária do consumo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 510.

³¹ ROMA, João. **Relatório da PEC nº 45/2019**. Câmara dos deputados. Brasília. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1747193&filena me=Tramitacao-PEC+45/2019. Acesso em: 14 out. 2025

Ano	ICMS	IPVA	ITCD	Taxas	Outros
2000	91,81%	5,77%	0,36%	1,71%	0,35%
2001	91,55%	6,11%	0,33%	1,62%	0,39%
2002	91,07%	6,06%	0,45%	1,70%	0,71%
2003	90,08%	5,84%	0,66%	1,73%	1,68%
2004	89,92%	5,79%	0,46%	1,88%	1,94%
2005	89,65%	6,06%	0,46%	2,00%	1,83%
2006	89,27%	6,45%	0,49%	2,00%	1,79%
2007	88,40%	6,93%	0,57%	2,16%	1,94%
2008	88,30%	6,90%	0,60%	2,20%	2,01%
2009	85,85%	7,57%	0,63%	2,25%	3,70%
2010	86,25%	6,85%	0,82%	2,16%	3,93%
2011	85,96%	6,82%	0,80%	2,06%	4,37%
2012	87,09%	7,15%	0,91%	2,23%	2,62%
2013	87,15%	6,97%	0,99%	2,17%	2,73%
2014	86,51%	7,34%	1,05%	2,23%	2,87%
2015	85,64%	7,77%	1,40%	2,17%	3,03%
2016	84,87%	8,01%	1,52%	2,31%	3,28%
2017	84,79%	7,76%	1,39%	2,44%	3,62%
Média	88,01%	6,79%	0,77%	2,06%	2,38%

FONTE: Roma (2019)

NOTA: Relatório da PEC nº 45/2019, baseado nos dados do Tesouro Nacional (gabinete do Deputado Federal João Roma).

TABELA 2 - Receitas Tributárias Municipais por Ano

Ano	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Contribuições	Contrib. Melhoria
2000	39,29%	32,54%	6,84%	13,40%	7,38%	0,54%
2001	39,51%	31,97%	6,74%	12,72%	8,70%	0,37%
2002	38,10%	31,73%	6,90%	11,65%	11,28%	0,34%
2003	36,02%	30,66%	6,05%	10,66%	16,19%	0,42%
2004	36,79%	29,03%	5,51%	8,95%	19,26%	0,46%
2005	40,68%	29,17%	5,92%	8,73%	15,13%	0,37%
2006	42,87%	27,90%	6,23%	7,91%	14,78%	0,33%
2007	43,41%	26,39%	7,00%	7,27%	15,66%	0,26%
2008	46,02%	24,93%	7,71%	6,95%	14,14%	0,25%
2009	46,05%	25,07%	7,27%	7,01%	14,22%	0,39%
2010	46,58%	24,39%	8,19%	6,63%	13,97%	0,25%
2011	47,11%	23,70%	8,80%	6,38%	13,75%	0,26%
2012	48,21%	23,16%	8,93%	6,23%	13,22%	0,24%
2013	47,22%	23,34%	9,52%	6,29%	13,45%	0,18%
2014	47,26%	23,63%	9,28%	6,24%	13,42%	0,16%
2015	46,00%	24,09%	8,63%	6,30%	14,81%	0,17%
2016	43,48%	25,80%	7,83%	6,43%	16,26%	0,19%
2017	42,61%	26,65%	7,74%	6,74%	16,07%	0,19%
Média	43,18%	26,90%	7,50%	8,14%	13,98%	0,30%

FONTE: Roma (2019)

NOTA: Relatório da PEC nº 45/2019, baseado nos dados do CONFAZ (gabinete do Deputado Federal João Roma).

Helena Torres, em contrapartida, citando Sampaio Dória³², Régis Fernandes de Oliveira e Estevão Horvath³³, afirma que “a autonomia financeira prescinde da atribuição da competência tributária”, com a condição de que os membros federados afastados do poder de tributar recebam, por meio de transferências, os produtos da arrecadação. Acrescenta, ainda, que a Carta Maior não diferencia as receitas próprias das recebidas por repasses, inexistindo limites máximos e mínimos para cada fonte fiscal³⁴. *In verbis*:

No nosso entender, sob a ótica da autonomia financeira como pressuposto para a manutenção do Pacto federativo, [...] o que realmente importa não é quem – qual ente – arrecada, mas sim a qual ente é destinado o produto da arrecadação, pois é a existência de recurso em caixa que garante a autonomia protegida pelo Pacto federativo³⁵.

De forma correlata, Gerd Willi Rothmann, ao defender o dinamismo do federalismo fiscal, acrescenta que a competência legislativa federal é desempenhada com participação dos entes subnacionais, porquanto o Senado é órgão representativo dos Estados. Ademais, a “soberania fiscal” não se subordina à capacidade legiferante do tributo, mas envolve-se com a competência administrativa (de arrecadação e fiscalização) e com a competência de dispor da receita. Isto é, não haveria óbice federativo na perda do poder de tributar por determinada pessoa política, na hipótese em que houvesse compensação via transferências de receitas³⁶.

Rothmann ainda defende a existência de precedente tributário a apoiar essa argumentação, pois a fatia de 25% do ICMS transferida aos Municípios (art. 158, IV, CF/1988) seria contrapartida da supressão da competência legislativa e administrativa destes sobre o *Imposto Municipal sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias* (arts. 59 a 62 do CTN)³⁷.

Adicionalmente, Raymundo Juliano Feitosa e João Coutinho evocam a Emenda Constitucional 3/1993, que suprimiu a competência estadual sobre o adicional do Imposto de Renda e a competência municipal do Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis³⁸.

Em consonância, Tacio Lacerda Gama advoga que não há conceito ontologicamente definido para Federação, argumentando que o sistema tributário desenhado pelo

³² DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972. p. 15

³³ OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 55-57.

³⁴ TORRES; COOKE, *op. cit.*, p. 254.

³⁵ *Idem*, p. 257.

³⁶ ROTHMANN, *op. cit.*, p. 22-23.

³⁷ *Idem*, p. 23.

³⁸ FEITOSA, Raymundo Juliano; COUTINHO, João Hélio de Farias Moraes. **Federalismo fiscal e autonomia municipal e estadual**. In: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa (Org.). **Debates sobre o Federalismo Fiscal**. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 113

constituente originário não corresponde mais ao contexto político-econômico-jurídico atual. Assim, em uma perspectiva evolutiva da autonomia financeira, a capacidade de instituir tributos seria prescindível³⁹. Textualmente:

Esse senso comum teórico defendia, com inspiração em Ruy Barbosa, criador da nossa forma federativa, que só haveria autonomia se houvesse rendas próprias para assegurar o exercício das dimensões política, legislativa, administrativa e tributária. A competência tributária era o requisito para a Federação. Defendi que essa ideia não era absoluta e que era sim possível uma Federação na qual se assegurasse as autonomias citadas por repasses financeiros e não criação de competências *[sic.]*⁴⁰.

Nesse ambiente de controvérsias doutrinárias, é promulgada a Emenda Constitucional 132/2023 (Reforma Tributária do Consumo).

2 METODOLOGIA

A pesquisa adota metodologia qualitativa, com enfoque teórico-dogmático e exploratório-descritivo. Busca-se analisar criticamente o desenho do processo administrativo do IBS instituído pela Reforma Tributária do Consumo (EC 132/2023), confrontando-o com o pacto federativo de 1988 e com as diferentes concepções de autonomia financeira dos entes federados.

Nessa esteira, a pesquisa pode ser caracterizada como: básica (I) - voltada à compreensão de fundamentos teóricos e normativos do federalismo fiscal, sem vínculo direto com um problema prático concreto em particular; qualitativa (II) - porquanto se desenvolve a partir de interpretações de textos normativos e doutrina, e não com dados estatísticos ou mensuráveis; exploratória (III) - na medida em que se debruça sobre tema recente, em busca de mapear conceitos, tensões e riscos federativos; descritiva e analítica (IV) - ao descrever o arranjo constitucional e infraconstitucional do federalismo fiscal e, em seguida, analisar em que medida o novo modelo de IBS é compatível com ele; bibliográfica e documental (V) - por apoiar-se em livros, artigos, decisões judiciais e documentos legislativos.

Quanto à lógica de raciocínio, adota-se predominantemente o método dedutivo. Isto é, parte-se das concepções gerais de Federação, pacto federativo e autonomia financeira para, então, examinar o caso específico da EC 132/2023. Em certos pontos, haverá incursões indutivas, quando, a partir de exemplos históricos (como a EC 3/1993 ou a repartição do ICMS), se inferem padrões de rearranjo federativo relevantes para o novo modelo.

³⁹ GAMA, Tacio Lacerda. Federação, autonomia financeira e competências no novo sistema tributário nacional. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Org.). **Reforma tributária do consumo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 354-369.

⁴⁰ GAMA, *op. cit.*, p. 354.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1 A EC Nº 132/2023 E A TRANSIÇÃO TRIBUTÁRIA

A Emenda Constitucional 132/2023 introduziu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) a previsão, entre 2029 e 2032, de redução gradual de alíquotas do ICMS e do ISS, com a completa extinção desses impostos de competência tributária plena de Estados e Municípios em 2033 (art. 128, 129, ADCT c/c art. 22, EC 132/2023).

Em paralelo, a partir de 2026, o IBS será cobrado à alíquota estadual de 0,1%, sendo sua arrecadação integralmente aplicada para o financiamento do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS) e para a composição do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (art. 125, § 3º, I, II, ADCT). A partir de 2027, a alíquota total do IBS será mantida em 0,1%, sendo subdividida em 0,05% para cada uma das alíquotas estadual e municipal (art. 127, ADCT).

Conforme salienta Onofre Alves Batista Júnior, as transições tributárias não podem ser operadas abruptamente, de modo que a Reforma Tributária apresenta um deslocamento suave entre os modelos fiscais. Assim, de 2026 a 2028 o IBS se apresentaria com uma alíquota de adaptação. Nessa linha cronológica, a partir de 2029, teria início, de maneira concreta, o esvaziamento do antigo sistema (redução gradual no ICMS e ISS), simultaneamente ao aumento das alíquotas de referência do IBS, por resolução do Senado Federal, até a conclusão do processo em 2033 (art. 130, II, “a” c/c, art. 130, III, ADCT)⁴¹.

TABELA 3 – Transição Tributária (2026-2033)

Ano	ICMS42	ISS43	IBS Estadual	IBS Municipal
2026	100%	100%	0,1% (alíquota teste)	0,0%
2027	100%	100%	0,05%	0,05%
2028	100%	100%	0,05%	0,05%
2029	90%	90%	Alíquota referência44	Alíquota referência
2030	80%	80%	Alíquota referência	Alíquota referência
2031	70%	70%	Alíquota referência	Alíquota referência
2032	60%	60%	Alíquota referência	Alíquota referência
2033	EXTINTO	EXTINTO	Alíquota referência	Alíquota referência

FONTE: Os autores (2026)

⁴¹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Comentários à EC 132/2023. In: GAETA, Flávia Holanda (org.). **Comentários à EC 132/2023**. São Paulo: Thomson Reuters, 2024. p. 331-338.

⁴² Percentual da alíquota prevista na legislação estadual.

⁴³ Percentual da alíquota prevista na legislação municipal.

⁴⁴ Cada ano terá uma alíquota de referência própria fixada pelo Senado Federal, de forma a assegurar que a receita dos entes subnacionais com o IBS seja equivalente à redução do ICMS e do ISS (art. 130, III, “a”, ADCT c/c art. 130, III, ADCT). Estados, Distrito Federal e Municípios poderão optar por vincular suas alíquotas à alíquota de referência (art. 156-A, § 10, CF/1988).

3.2 SIMPLICIDADE TRIBUTÁRIA E FEDERALISMO: ENTRE O IDEAL NORMATIVO E A COMPLEXIDADE ESTRUTURAL

Nessa seara, a Reforma Tributária do Consumo positivou princípios regentes do Sistema Tributário Nacional, a saber: simplicidade, transparência, justiça tributária, cooperação e defesa do meio ambiente (art. 145, § 3º, CF/1988).

Especificamente sobre a simplicidade, discorre Fernando Gomes Favacho – “a rigor, a simplicidade desrespeita a complexidade da própria sociedade e, ao cabo, da justiça fiscal. [...] ser justo *implica* não ser simples”⁴⁵. Assim, conquanto busque-se a redução do custo da burocracia e o uso da linguagem simples, a simplicidade deve ser entendida como uma idealidade – isto é, norte axiológico buscável, mas inalcançável⁴⁶.

Não por outro motivo, Kiyoshi Harada sugere uma “contradição do legislador”, vez que a emenda constitucional que positivou o princípio da simplicidade também introduziu quase 500 novas normas constitucionais⁴⁷.

Para Derzi, Lobato e Marinho Neto, a busca pela simplicidade na Reforma Tributária veio às custas do apequenamento federativo dos Estados e Municípios, proibidos agora de aplicar qualquer benefício, renúncia ou incentivo fiscal⁴⁸. Dessarte, a simplificação seria uma “promessa compensatória”.⁴⁹

Em outra perspectiva, Luiz Roberto Peroba e Marco Aurélio Louzinha Betoni correlacionam a simplicidade normativa à sua efetividade, advogando pela necessidade de aplicação prática desse princípio sobre a regulamentação infraconstitucional da reforma tributária⁵⁰.

Em relação ao imbróglio da complexidade fiscal, é importante citar Regina Helena Costa:

A progressiva complexidade das relações sociais e, assim também, das relações jurídicas remete o legislador à busca pela paulatina simplificação de modelos, diminuição de variáveis e padronização de procedimentos a serem observados pelos contribuintes [...]. Administrativamente, verifica-se a tendência, cada vez maior, de disciplinar situações de modo a comportá-las na abrangência das mesmas regras, com pouca ou nenhuma possibilidade de consideração das peculiaridades a elas inerentes⁵¹.

⁴⁵ FAVACHO, Fernando Gomes. Princípios da reforma tributária aplicados à CBS. In: CARVALHO, Paulo de Barros (org.). **A reforma do sistema tributário nacional sob a perspectiva do constructivismo lógico-semântico**. São Paulo: Noeses, 2024. p. 166.

⁴⁶ Idem, p. 167.

⁴⁷ HARADA, Kiyoshi. **Comentários à reforma tributária aprovada pela EC nº 132/2023: artigo por artigo**. São Paulo: Rideel, 2024. p. 8.

⁴⁸ DERZI, Misabel Abreu Machado; LOBATO, Valter de Souza; MARINHO NETO, José Antonino. *op. cit.*, p. 54.

⁴⁹ DERZI; MOREIRA, *op. cit.*, p. 36.

⁵⁰ PEROBA, Luiz Roberto; BETONI, Marco Aurélio Louzinha. Comentários. In: GAETA, Flávia Holanda (org.). **Comentários à EC 132/2023: reforma tributária**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 44-45.

⁵¹ COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

Para demonstrar esse intrincamento do sistema tributário nacional, Fabrício Augusto de Oliveira cita estudo quantitativo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT): da promulgação da Carta Política em 1988 até setembro de 2016, foram editadas mais de 360 mil normas tributárias, nos três níveis da Federação – volume superior a 30 normas novas todos os dias⁵².

Portanto, há que se buscar o equilíbrio na conformação de uma estrutura tributária orientada pela simplicidade, sem que isso implique suplantando as complexidades próprias do federalismo⁵³.

3.3 O PRINCÍPIO GEMELAR ENTRE IBS E CBS SOBRE SUA MATRIZ DE INCIDÊNCIA

Prevê o novo art. 149-B (CF/1988) que IBS e CBS observarão as mesmas regras sobre: fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos (I); imunidades (II); regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação (III); regras de não cumulatividade e de creditamento (IV).

É mister, nessa perspectiva, analisar mencionada norma sob a ótica da regra-matriz de incidência tributária, preconizada por Paulo de Barros Carvalho⁵⁴. Consoante o respeitável doutrinador, dentre os elementos do antecedente da matriz tributária, encontram-se os critérios a) material; b) espacial; c) temporal.

O primeiro – material – é o *comportamento* da pessoa (física ou jurídica) no espaço-tempo, em termos léxicos, materializado em verbo pessoal de predicação incompleta, a exigir presença de um complemento⁵⁵. Assim, IBS e CBS compartilham o critério material, que pode ser entendido como *realizar* operações com bens e serviços, seja no mercado interno, seja em importações (art. 156-A, §1º, I e II, CF/1988 c/c art. 195, V, CF/1988 c/c art. 4º, LC 214/2025).

O segundo – espacial – é o *local* de ocorrência do comportamento. Nessa quadra, ainda que não expressamente indicado pelo legislador, pode o *locus* ser logicamente deduzido⁵⁶. Nesse contexto, IBS e CBS compartilham o critério espacial genérico, visto que o comportamento produz efeitos quando reproduzido em todo o território nacional. Nessa linha, o art. 11 da LC 214/2025 descreve os locais de operação compartilhados entre os tributos, para cada tipo de operação (bens móveis, imóveis, serviços). Inclusive, para bens ou serviços não abrangidos pelos incisos do mencionado artigo, o local

⁵² OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária**. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 280.

⁵³ Idem, p. 155.

⁵⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019. p. 336.

⁵⁵ Idem, p. 336.

⁵⁶ Idem, p. 340.

da operação remete ao domicílio principal do adquirente/destinatário *residente ou domiciliado no país* – fato que confirma os critérios de localização da operação dentro do território nacional (art. 11, X, a) e b), LC 214/2025). Nessa perspectiva, Ana Carolina Carpinetti e Eurico Marcos Diniz de Santi vinculam ao Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, formado pelo IBS e pela CBS, o princípio do destino, qualificando o critério espacial como o local onde se materializa a fruição econômica da operação⁵⁷.

Mesmo críticos da EC 132/2023, Derzi e Moreira aprovam a introdução do princípio do destino, pois o modelo de tributação pela origem aplicado ao ICMS e ao ISS privilegia os entes mais desenvolvidos, superavitários em suas balanças, em detrimento dos entes consumidores líquidos mais pobres⁵⁸.

O terceiro critério – temporal – é o marco de tempo em que se consuma o comportamento, gerando, a partir deste momento, a existência daquela relação jurídico-tributária. É, desse modo, o verdadeiro instante em que se incorpora ao Estado o direito subjetivo e, ao sujeito passivo, recai o dever jurídico⁵⁹. Nessa quadra, a legislação prevê como critério temporal para o IVA dual, em regra, o momento do fornecimento nas operações com bens ou com serviços, ainda que de execução continuada ou fracionada (art. 10, LC 214/2025). Portanto, também o critério temporal é compartilhado por IBS e CBS.

Destarte, observa-se uma completa sobreposição dos elementos antecedentes da regra-matriz de ambos. Este fato é decorrente da inextricável união de IBS e CBS no seu nascimento, pois as condutas no espaço-tempo atreladas a cada um deles são juridicamente impossíveis de serem dissociadas. Em um paralelo com a doutrina penalista (sem, evidentemente, importar transposição conceitual integral), tem-se uma espécie de “concurso formal” tributário, dado que um único comportamento provoca dois tributos⁶⁰.

Em contrapartida, para os consequentes da norma tributária – critério pessoal e critério quantitativo – há distinção relevante entre os tributos.

O critério pessoal, com efeito, corresponde aos sujeitos passivo e ativo do tributo⁶¹. Assim, enquanto IBS e CBS convergem no sujeito passivo - porquanto a mesma pessoa física ou jurídica realizadora do comportamento no espaço-tempo estará ligada a ambos os tributos -, há diferenciação quanto ao sujeito ativo: na CBS, a União (art. 149, caput, CF/1988); no IBS, “competência compartilhada” entre Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 156-A, caput, CF/1988).

⁵⁷ CARPINETTI, Ana Carolina; SANTI, Eurico Marcos Diniz de. O momento de ocorrência do fato gerador, local da operação, base de cálculo e alíquotas no novo modelo do IBS e da CBS. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Org.). **Análise e comentários sobre a reforma tributária do Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 306.

⁵⁸ DERZI; MOREIRA, *op. cit.*, p. 35.

⁵⁹ CARPINETTI; SANTI, *op. cit.*, p. 343.

⁶⁰ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 418.

⁶¹ CARVALHO, *op. cit.*, p. 367.

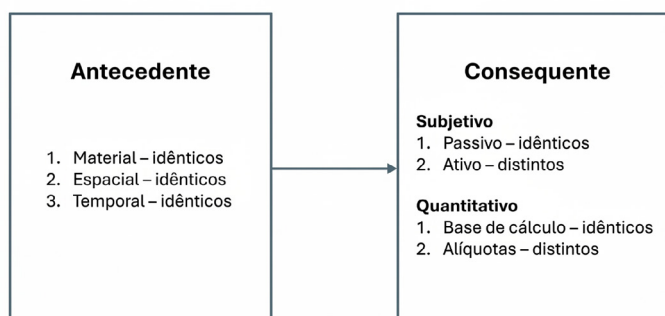
Por fim, o critério quantitativo é composto por base de cálculo (I) e alíquota (II)⁶². Enquanto a base de cálculo é idêntica em ambos os tributos (art. 149-B, I, CF/1988), cada ente federativo poderá fixar sua própria alíquota em lei específica (art. 156-A, §1º, V, CF/1988), sendo possível ainda, por escolha do ente subnacional, a vinculação desta alíquota àquela de referência, elaborada por resolução do Senado Federal (art. 156-A, §10º, CF/1988 c/c art. 156-A, §1º, XII, CF/1988).

O art. 149-B (CF/1988), nessa perspectiva, constitucionaliza uma simetria estrutural entre os dois tributos sobre o consumo: a gemelaridade recai integralmente sobre o antecedente normativo, ao passo que a diferenciação federativa parcial se cristaliza no consequente.

Tem-se, portanto, que o princípio gemelar de IBS e CBS reflete-se sobre a matriz de incidência tributária da seguinte maneira:

FIGURA 2 – RMI IBS e CBS

Elementos da Regra Matriz de Incidência – IBS e CBS



FONTE: Os autores (2026)

Em análise federativa desta matriz de incidência, percebe-se que os diferentes entes subnacionais (os distintos sujeitos ativos) terão autonomia apenas sobre as alíquotas de seu IBS. Nesse ponto, precisamente, reside outra controvérsia doutrinária relevante - sobre a suficiência ou não dessa liberdade de alíquotas como manifestação do federalismo.

Sobre o tema, em debate perante o Grupo de Trabalho da Reforma Tributária na Câmara dos Deputados, em 2023, defende Misabel Derzi:

Reduzir tal autonomia [federativa] à simples manipulação de alíquotas dentro de balizas muito estreitas e rígidas é atentatória a tal liberdade [federalismo]. Basta considerar que países unitários como a França, a Itália e outros permitem a suas municipalidades e províncias a instituição de alíquotas próprias. Isso não é federalismo⁶³.

⁶² Idem, p. 367.

⁶³ MISABEL DERZI. TV ANFIP. [s.l.]: TV Câmara, 27 mar. 2023. 1 vídeo (15 min.) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UrraTzy2SIA>. Acesso em: 17 fev. 2026. Trecho: 2min30s–30min.

Ao mencionar balizas “estreitas e rígidas”, Derzi remete à imposição constitucional de alíquota uniforme para todas as operações com bens materiais e imateriais, inclusive direitos, ou com serviços, ressalvadas as hipóteses previstas na CF/1988 (art. 156-A, §1º, VI). Em outros termos, além de a mera liberdade para fixação de alíquotas não ser suficiente para sustentar a autonomia federativa, tal liberdade estaria materialmente limitada, dada a impossibilidade de graduação da alíquota em função do bem, serviço ou direito objeto da operação.

Em divergência, Carpinetti e De Santi justificam a aplicação da alíquota uniforme pela ótica da neutralidade econômica (art. 156-A, §1º, CF/1988), com vistas a evitar distorções nas decisões de consumo, investimento e organização produtiva. Seria, por conseguinte, um mecanismo de racionalidade ao novo sistema tributário nacional⁶⁴.

Ainda assim, em decorrência da relevância social e econômica de determinados bens e serviços, optou-se pela mitigação dessa uniformização, com a criação de quatro faixas de tributação específicas, a saber: a alíquota padrão (I); a alíquota reduzida em 30% - como a prestação de serviços por advogados e engenheiros, previstos no art. 127, LC 214/2025 (II); a alíquota reduzida em 60% - como a prestação de serviços de educação e saúde, previstos no art. 128, I e II, LC 214/2025 (III); a alíquota zero - como operações com produtos hortícolas, frutas e ovos, previstos no art. 143, V, LC 214/2025 (IV)⁶⁵.

Nessa seara, Roni Peterson destaca que a Reforma Tributária manteve – e, em certa medida, ampliou – a margem dos entes federados em conformar sua carga tributária, por meio da liberdade da fixação de alíquotas. Perterson, nessa linha, observa que, no caso municipal, houve ampliação do espaço decisório, porquanto, no sistema tributário pretérito, as alíquotas mínima e máxima possíveis para o ISS eram fixadas em lei complementar (art. 156, § 3º, I, CF/1988) - restrição que não se reproduz nos mesmos termos em relação à alíquota do IBS municipal.⁶⁶

Desse panorama, extrai-se que a controvérsia doutrinária central consiste em definir se a autonomia federativa fiscal pressupõe competência tributária materialmente qualificada ou, em oposição, se o federalismo pode ser preservado por mecanismos de alíquotas, de destinação e de repartição de receitas.

Enquanto a primeira corrente critica a redução de liberdades dos entes sobre a matriz de incidência, vislumbrando ameaças à repartição fática de poderes, a segunda legitima a uniformidade normativa como expressão de neutralidade e coerência do IVA dual, com benefício sistêmico indireto sobre a Federação. Em qualquer caso, a gemelaridade imposta pelo art. 149-B concentra a tensão federativa no plano do consequente: alíquotas e distribuição do produto arrecadado.

⁶⁴ CARPINETTI; SANTI, *op. cit.*, p. 306.

⁶⁵ *Idem*, p. 317.

⁶⁶ PETERSON, Roni. Princípios constitucionais-tributários aplicados ao IBS e à CBS. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Org.). **Análise e comentários sobre a reforma tributária do Brasil**. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 199-200.

3.4 A DENOMINADA COMPETÊNCIA COMPARTILHADA DO IBS

Diante do exposto, a Carta Maior delimita que lei complementar instituirá o imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 156-A, caput, CF/1988).

Essa nova expressão - “competência compartilhada” – é também gênese de controvérsias doutrinárias. Hugo de Brito Machado Segundo entende que o IBS, conquanto rotulado como compartilhado, aproximar-se-ia, em realidade, de imposto de feições federais, porquanto sua instituição e conformação normativa dependem de lei complementar nacional. Assim, o tributarista cearense qualifica contundentemente a nova expressão como “mero jogo de palavras” e um “esforço retórico do constituinte derivado”⁶⁷. Na mesma linha, Harada assevera que a competência compartilhada em dependência de normativo federal enfraquece o princípio discriminador de impostos, parte integrante do pacto federativo⁶⁸.

Acerca da questão, Carvalho entende inexistir, no plano fático, a figura da competência compartilhada. Em verdade, a competência teria sido atribuída exclusivamente ao Congresso Nacional, com os entes subnacionais restritos à produção de normas específicas - mormente as relativas à fixação de alíquotas⁶⁹.

Em reforço a essas posições, Derzi e Moreira advogam que o poder do Congresso Nacional para instituir o IBS estadual-municipal, bem como para regular o Comitê Gestor (CG-IBS), pode comprometer entradas de recursos essenciais ao desempenho das políticas públicas. Haveria, portanto, perda de autonomia pela via financeira, em prejuízo das competências constitucionais concorrentes do art. 24 da CF/1988⁷⁰.

Em síntese, a oposição ao termo “competência compartilhada” por parte da doutrina concentra-se em alegada dissociação entre a nomenclatura aplicada pelo constituinte derivado e o desenho institucional efetivamente previsto pela emenda constitucional 132/2023. Isto posto, entendem os críticos que a centralização legislativa e a governança do Comitê Gestor (CG-IBS) podem pressionar a autonomia financeira subnacional, elemento indispensável ao Federalismo.

⁶⁷ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Reforma tributária comentada e comparada**. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. p. 79.

⁶⁸ HARADA, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁹ CARVALHO, *op. cit.*, p. 284.

⁷⁰ DERZI; MOREIRA, *op. cit.*, p. 29.

3.5 A CRIAÇÃO DO COMITÊ GESTOR DO IBS (CG-IBS)

Nesse ambiente de controvérsias doutrinárias, é promulgada a Emenda Constitucional 132/2023. Diante disso, as controvérsias sobre a competência compartilhada do tributo e a autonomia federativa dos entes desaguam necessariamente na arquitetura constitucional inovadora do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS). Nessa seara, determina a Carta Política que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão de forma integrada, exclusivamente por meio do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS), nos termos e limites estabelecidos nesta Constituição e em lei complementar, as seguintes competências administrativas relativas ao IBS: editar regulamento único e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do imposto (I); arrecadar o imposto, efetuar as compensações e distribuir o produto da arrecadação entre Estados, Distrito Federal e Municípios (II); decidir o contencioso administrativo (III) – (art. 156-B caput, c/c incisos I a III, CF/1988).

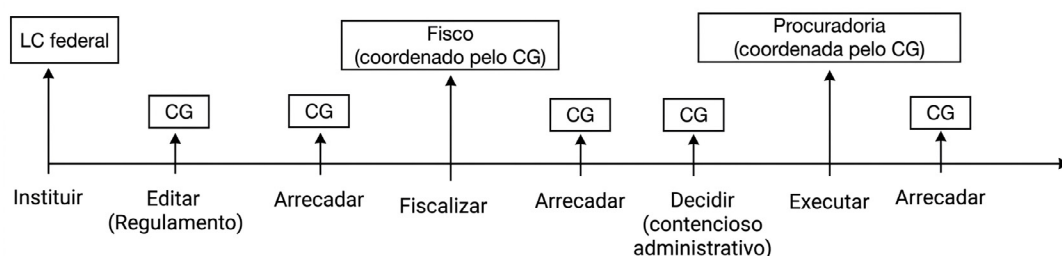
Contudo, na forma da lei complementar, a fiscalização, o lançamento, a cobrança, a representação administrativa e a representação judicial relativos ao imposto serão realizados, no âmbito de suas respectivas competências, pelos Fiscos e Procuradorias municipais e estaduais, que poderão definir hipóteses de delegação ou de compartilhamento de competências, cabendo ao Comitê Gestor (CG-IBS) a coordenação dessas atividades administrativas, com vistas à integração entre os entes federativos (art. 156-B, § 2º, V).

Nesse diapasão, nota-se que, dentre as quatro atribuições fundamentais da competência tributária em sentido amplo - *instituir, arrecadar, fiscalizar e executar*⁷¹ –, a arrecadação (com as devidas compensações e distribuições) caberá ao Comitê Gestor (CG-IBS). A “instituição” do imposto, conforme já mencionado anteriormente, na perspectiva de sua conformação normativa geral e implementação, é veiculada por lei complementar aprovada pelo Congresso Nacional – nesse sentido, o art. 1º, I da LC 214/2025 expressamente prevê a *instituição* do IBS.

Permanecem aos entes federados, portanto, as prerrogativas de fiscalizar e executar o tributo, sob a coordenação do Comitê Gestor (CG-IBS) – em consonância com seu regulamento único e sua orientação hermenêutica da legislação tributária.

FIGURA 3 – Etapas dos Tributos Novos

⁷¹ ALEXANDRE, *op. cit.*, p. 268.



FONTE: Os autores (2026)

Em decorrência dessas prerrogativas, Machado Segundo entende que a novel estrutura concentra poderes em demasia, dada a sua participação direta ou indireta nas diversas etapas do *iter* tributário (como a regulamentação, lançamento, julgamento administrativo e cobrança)⁷². Nessa linha de raciocínio, tem a doutrina crítica qualificado a nova entidade como o quarto Poder da República⁷³.

A seu turno, Mauritânia Elvira de Sousa Mendonça cita que o arranjo tem como objetivo evitar complexidades fiscais e afastar insegurança jurídica, fatores necessários para o sucesso da Reforma Tributária. Logo, o Comitê Gestor (CG-IBS) seria corolário natural da gemelaridade entre IBS e CBS, pois, em respeito ao princípio da simplificação, seria indispensável uma instância coordenadora das dinâmicas subnacionais do IBS⁷⁴. Desse modo, no bojo federativo, a autora menciona que parte da doutrina compreende essa nova entidade a partir de uma perspectiva plural, na qual os diversos entes federados construiriam, em conjunto, a administração do novo imposto⁷⁵. Por isso, é fundamental analisar os critérios de representatividade dos Estados e Municípios dentro desta nova arquitetura.

3.6 A COMPOSIÇÃO DO COMITÊ GESTOR (CG-IBS) E A FISSURA FEDERATIVA

Na forma da lei complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão representados, de forma paritária, na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (art. 156-B, § 2º, I).

Nesse desenho, há 27 cadeiras representando cada Estado e o Distrito Federal e outras 27 cadeiras para todo o conjunto dos Municípios e o Distrito Federal (art. 156-

⁷² MACHADO SEGUNDO, *op. cit.*, p. 107.

⁷³ MENDONÇA, Mauritânia Elvira de Sousa. As competências do Comitê Gestor do IBS (art.156-B, I,II e III, da CF). In: CALIENDO, Paulo; CASTELLO, Melissa Guimarães; KOCH, Mariana Pimentel (org.). **O IBS e a CBS na Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025. p. 497.

⁷⁴ VASQUES, Andrea Costa Braga; FOIZER, Felipe; HOFFMANN, Susy Gomes. Reforma tributária, GT 11 e a necessidade de unificar fiscalização de IBS e CBS. **Jota**, 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-tributaria-gt-11-e-a-necessidade-de-unificar-fiscalizacao-de-ibs-e-cbs>. Acesso em: 04 Mar 2026.

⁷⁵ MENDONÇA, *op. cit.*, p. 505-509.

B, § 3º, I e II). Para o estrato municipal do CG, os membros serão eleitos nos seguintes termos: 14 (quatorze) representantes, com base nos votos de cada Município, com valor igual para todos; 13 (treze) representantes, com base nos votos de cada Município ponderados pelas respectivas populações (art. 156-B, § 3º, II, a) e b))

Diante dessa divisão, as deliberações no âmbito do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CG-IBS) serão consideradas aprovadas se obtiverem, cumulativamente, os votos: para a cúpula estadual-distrital, da maioria absoluta de seus membros (isto é, 14 votos), que representem, em seu conjunto, mais de 50% da população do Brasil (art. 156-B, § 4º, I, a) e b)); para o colegiado municipal-distrital, basta a maioria absoluta de seus representantes (art. 156-B, § 4º, II).

Nessa perspectiva, Betina Grubenmacher critica severamente a assimetria de representatividade entre Estados e Municípios no CG – enquanto, em nível estadual, todos têm assento garantido, os milhares de Municípios da Federação devem concorrer entre si em busca de apenas 27 cadeiras⁷⁶.

Outrossim, Derzi e Moreira identificam, no estrato representativo estadual, uma concentração de poder entre os Estados do Sul e Sudeste (os mais ricos)⁷⁷. Essa percepção é reforçada pelos dados do Censo do IBGE 2022, que aponta que, dentre os 203.080.756 residentes no Brasil, mais da metade se encontra nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul^{78 79}. Essas cinco unidades federadas, portanto, se atuarem em bloco, concentram poder de veto em potencial sobre todas as deliberações do Comitê Gestor (CG-IBS), como aponta Machado Segundo⁸⁰.

Tem-se, então, uma mudança significativa em relação ao ICMS, porquanto no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) a concessão de benefícios fiscais depende sempre de decisão unânime dos Estados representados, por força da Lei Complementar 24/75⁸¹.

É fundamental, ainda, cotejar essa nova disposição de forças com o art. 3º do Texto Maior, que prevê, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades regionais (art. 3º, III, CF/1988).

Para a cúpula municipal, a Lei Complementar 227/2026 previu que as eleições

⁷⁶ GESTÃO PÚBLICA 4.0 - #17 Reforma Tributária | Betina Treiger Grubenmacher. Professor Helton Kramer. [s.l.]: Professor Helton Kramer, 18 out. 2023. 1 vídeo (43 min.). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FfQjVuUu_LU. Acesso em: 20 abr. 2026. 39 min – 40 min.

⁷⁷ DERZI; MOREIRA, *op. cit.*, p. 34.

⁷⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2022: tema população. **IBGE**, [s.l.;s.d.]. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR&tema=1>. Acesso em: 20 abr. 2026.

⁷⁹ Convém ressaltar que, conforme o Censo do IBGE, o quarto Estado mais populoso da Federação é a Bahia (Nordeste), que se encontra fora do eixo Sul-Sudeste.

⁸⁰ MACHADO SEGUNDO, *op. cit.*, p. 108.

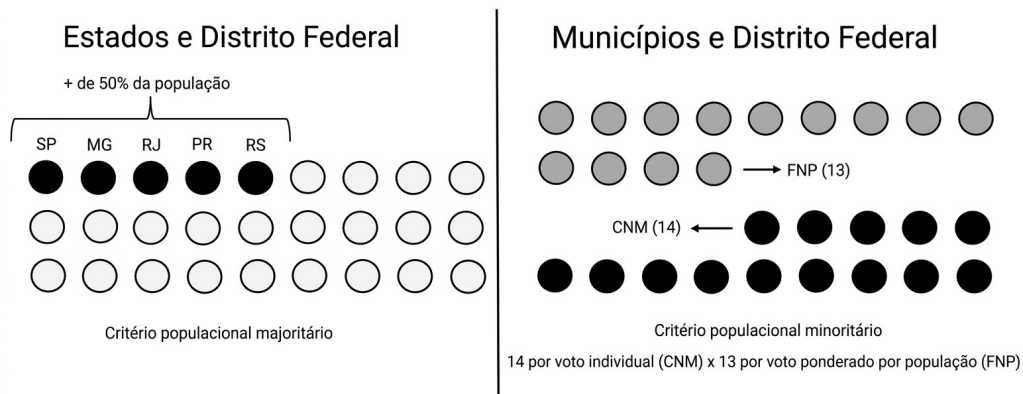
⁸¹ DERZI; MOREIRA, *op. cit.*, p. 34.

por voto ponderado estariam a cargo da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), ao passo que as eleições por votos iguais se dariam sob a batuta da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) – conforme art.8º, § 5º c/c § 6º, LC 227/2026. Nesse panorama, é importante frisar que a FNP reúne apenas as capitais e os municípios com mais de 80 mil habitantes⁸². Além disso, durante a tramitação da PEC 45/2019 – que daria origem à EC 132/2023–, a entidade registrou apoio a outro modelo de reforma tributária, proposto na PEC 46/2022, com a bandeira da preservação da autonomia municipal⁸³.

Em movimento oposto, a CNM, que representa mais de 5.000 Municípios brasileiros (inclusive Municípios pequenos), apoiou publicamente a PEC 45/2019, classificando-a como “necessária e urgente para o desenvolvimento do país”⁸⁴. Destarte, os 13 postos da FNP tendem a ser ocupados por Municípios maiores. Em sentido diverso, os 14 lugares reservados à CNM possivelmente darão maior espaço aos Municípios menores da Federação.

Nessa esteira, observa-se que o conselho estadual carrega um componente populacional majoritário, enquanto no arranjo municipal a relevância populacional é minoritária. Isto porque, entre os Estados, é necessário que os votantes, em conjunto, representem mais da metade da população brasileira. Em contrapartida, na assembleia municipal, apenas 13 Municípios (ou seja, menos da metade) são eleitos por fator populacional ponderado, sendo que as deliberações exigem apenas 14 dos 27 votos.

FIGURA 4 – Conselho Superior do CGIBS



FONTE: Os autores (2026)

⁸² FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS. Histórico e visão. **FNP**, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://fnp.org.br/fnp/historico>. Acesso em: 20 abr. 2026.

⁸³ FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS (FNP). Carta da 78ª Reunião Geral da FNP. **Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos**. Brasília, 16 set. 2020. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/869-carta-da-78-reuniao-geral-da-fnp>. Acesso em: 20 abr. 2026.

⁸⁴ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. CNM. Reforma tributária é necessária e urgente para desenvolvimento do país e justiça fiscal. **Confederação Nacional de Municípios**, Brasília, DF, 5 jul. 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/reforma-tributaria-e-necessaria-e-urgente-para-desenvolvimento-do-pais-e-justica-fiscal>. Acesso em: 20 abr. 2026.

Há, nessa esteira, um movimento de torção federativa, uma vez que a força populacional é aplicada em vetores opostos sobre a estrutura do Comitê Gestor (CG-IBS).

Nesse cenário, a LC 227/2026 buscou aliviar as tensões cisalhantes, isto é, forças institucionais que atuam em direções opostas dentro da estrutura federativa, na medida em que: garantiu a representação de, no mínimo, um Município de cada região do país (art. 8º, § 3º, II, LC 227/2026); na hipótese de a chapa mais bem votada não angariar votos correspondentes a pelo menos 30% do total de Municípios do País (votação simples) ou 30% da população do País (votação ponderada), respectivamente, será reaberto o prazo e facultada a apresentação de uma chapa também pela outra associação, procedendo-se a nova eleição (art. 8º, § 7º, LC 227/2026). Apesar dos esforços legais, manteve-se, em essência, a lógica contraditória do critério populacional.

Em raciocínio por hipóteses-limite, as deliberações no conselho municipal poderiam ser controladas por 14 Municípios muito pequenos, eleitos pela CNM (em detrimento de 13 capitais que poderiam ser eleitas pela FNP). Ao mesmo tempo, os cinco Estados mais populosos — e economicamente centrais — do país, por abrangerem mais da metade da população nacional, teriam altíssimo poder de influência na cúpula estadual⁸⁵.

As tensões acima descritas não decorrem de mera imperfeição acidental do desenho normativo, mas parecem refletir o próprio pacto político que viabilizou a aprovação da reforma. Felipe Salto, ex-Diretor Executivo da Instituição Fiscal Independente (IFI) e ex-Secretário de Fazenda do Estado de São Paulo, explica que os entes federados aceitaram essa composição federativa por três razões principais: foram convencidos de que um imposto como o IBS só funcionaria com um órgão centralizador, com sua participação garantida na operação, gestão e comando desse órgão (I); entenderam como suficientes as compensações por meio do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do ICMS e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (II); não puderam resistir ao ambiente político amplamente favorável à EC 132/2023 (III)⁸⁶.

Em outros termos, a Reforma Tributária pode ser interpretada como uma tentativa de pacificação institucional da guerra fiscal brasileira: para reduzir a competição predatória entre entes subnacionais, substituiu-se parcela da autonomia concorrencial anteriormente exercida no âmbito do ICMS e do ISS por um arranjo nacional de coordenação, compensação e disciplina comum.

⁸⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Produto Interno Bruto — PIB. **IBGE**, [s.l.;s.d.]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 21 abr. 2026.

⁸⁶ SALTO, Felipe Scudeler. Críticas à Emenda Constitucional nº 132: os riscos econômicos e federativos do IBS. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Org.). **Reforma tributária do consumo no Brasil**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024. p. 304.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário”, afirmou Madison, n’O Federalista nº 51⁸⁷. Nessa linha de raciocínio, é relevante sublinhar recentes fatos históricos do quadro federativo brasileiro. Primeiro, Derzi e Moreira exaltaram a autonomia arrecadatória dos entes, com controle sobre seus recursos, ao lembrar que, durante a pandemia de COVID-19, diante dos atrasos e omissões da União na aquisição tempestiva de vacinas, o Estado de São Paulo pôde realizar investimentos próprios no Instituto Butantan – o que contribuiu para a disponibilização do primeiro imunizante aplicado à população brasileira, a CoronaVac^{88 89 90}. Segundo, os mesmos autores alertam que o afastamento do federalismo pode abalar a democracia, trazendo “um novo 08 de janeiro mais difícil de contornar”⁹¹. Isso porque a Federação, em sua concepção essencial, apresenta a qualidade de repartir o Poder para proteger as liberdades, conforme o ideário de Madison^{92 93}.

À luz dessas considerações, parte da doutrina (minoritária) afirma a inconstitucionalidade material da EC 132/2023, por desfiguração do sistema federativo⁹⁴. Contudo, é relevante destacar que mesmo notórios críticos do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS), como Derzi, Moreira e Machado Segundo, não entendem pela queda automática do federalismo cooperativo^{95 96}. Alinhando-se a essa posição, o presente trabalho, a partir das evidências e teses apresentadas, não identifica inconstitucionalidade direta, exigindo-se exercício reflexivo mais aprofundado sobre o tema.

Nesse cenário, a situação atual do federalismo fiscal pode ser mais bem compreendida a partir da metáfora da fissura federativa. Pode-se entender que a dependência dos entes subnacionais em relação aos repasses tributários do Comitê Gestor (CG-IBS), com a mudança da competência tributária plena e a transferência da arrecadação em benefício de uma entidade pública interfederativa sob regime especial,

⁸⁷ WEFFORT, Francisco Corrêa. **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, v. 1, 2012. p. 273.

⁸⁸ AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). Anvisa aprova por unanimidade uso emergencial das vacinas. Gov.br, Brasília, DF, 17 jan. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-aprova-por-unanimidade-uso-emergencial-das-vacinas/>. Acesso em: 17 maio 2026.

⁸⁹ INSTITUTO BUTANTAN. Vacinação contra Covid-19 no Brasil completa 1 ano com grande impacto da CoronaVac na redução de hospitalizações e mortes. **Butantan**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/vacinacao-contracovid-19-no-brasil-completa-1-ano-com-grande-impacto-da-coronavac-na-reducao-de-hospitalizacoes-e-mortes>. Acesso em: 17 maio 2026.

⁹⁰ DERZI; MOREIRA, *op. cit.*, p. 30.

⁹¹ Idem, p. 35.

⁹² Idem, p. 32.

⁹³ WEFFORT, *op. cit.*

⁹⁴ MARTINS; SICA, *op. cit.*, p. 513.

⁹⁵ DERZI; MOREIRA, *op. cit.*, p. 34.

⁹⁶ MACHADO SEGUNDO, *op. cit.*, p. 80

gerou uma trinca no edifício federativo nacional. Tal trinca, por si só, não tende a colapsar toda a estrutura do federalismo. Por isso, não se identifica, neste momento, inconstitucionalidade material direta em cotejo com o art. 60, § 4º, I, da CF/1988.

A fissura fiscal, todavia, pode funcionar como ponto inicial de propagação de uma falha maior, a se alastrar por toda a engrenagem do Estado Democrático de Direito. Assim, a partir desta zona de tensões inerente ao dano estrutural, há um risco *potencial* de futura degradação federativa, capaz de suscitar questionamentos de inconstitucionalidade material. Desse modo, o cerne das divergências doutrinárias recai, em realidade, não sobre o estado atual de coisas, mas sobre seus *desdobramentos futuros*. Como pano de fundo, há uma descrença, em parte da doutrina, de que a previsão constitucional de repasses do Comitê Gestor (CG-IBS) aos entes seja cogente o suficiente para garantir uma autonomia fiscal efetiva – por isso, defenderiam esses tributaristas, a necessidade de manutenção das competências tributárias plenas nos entes. Há precedentes que reforçam essa preocupação, como o Mandado de Segurança nº 1.0000.17.109163-0/000, impetrado pelo Município de Monte Alegre de Minas contra a retenção de repasses constitucionais do ICMS pelo Estado de Minas Gerais⁹⁷. Além disso, pela forma como o Conselho Superior do Comitê Gestor (CG-IBS) foi arquitetado, teme-se a formação de hegemonias de alguns blocos federativos sobre outros. Ou seja, parte substancial da doutrina entende, assim como Madison, que os homens não são seres angelicais.

Dessa forma, como encaminhamento propositivo, e sem prejuízo de outros modelos possíveis, propõe-se substituir a paridade meramente numérica por um modelo de paridade decisória, combinado com representação municipal territorialmente plural e salvaguarda regional no bloco estadual. No plano municipal, isso se traduz na ampliação da representação para contemplar capitais, Distrito Federal e Municípios do interior; no plano estadual, na substituição do critério populacional nacional por exigência de apoio majoritário em, pelo menos, três bancadas regionais. Nessa linha, propõe-se a seguinte alteração do art. 156-B da Constituição Federal:

§ 2º Na forma da lei complementar:

I – os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão representados na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, em número diverso de membros, assegurada a paridade decisória entre o conjunto dos

⁹⁷ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Mandado de Segurança nº 1.0000.17.109163-0/000**. Mandado de Segurança. Repartição Constitucional de Receitas Tributárias. ICMS. Artigo 158, IV, CRFB/88. Calamidade Financeira. Retenção, pelo Estado, da cota pertencente ao município. Ilegalidade. Segurança parcialmente concedida. Impetrante: Município de Monte Alegre de Minas. Impetrados: Estado de Minas Gerais e a Secretaria de Estado de Fazenda - SEF. Relator: Desembargador Edilson Olímpio Fernandes, julgado em 11 de julho de 2018. Belo Horizonte: TJMG, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/915983963/inteiro-teor-915984070> . Acesso em: 17 maio 2026.

Estados e do Distrito Federal e o conjunto dos Municípios e do Distrito Federal, nos termos do § 3º e § 4º deste artigo;

§ 3º A participação dos entes federativos na instância máxima de deliberação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços observará a seguinte composição:

I — 27 (vinte e sete) membros, representando os Estados e o Distrito Federal, assegurada uma representação para cada ente federativo;

II — 53 (cinquenta e três) membros, representando o conjunto dos Municípios e o Distrito Federal, eleitos nos seguintes termos:

a) 27 (vinte e sete) representantes correspondentes às Capitais dos Estados e ao Distrito Federal;

b) 26 (vinte e seis) representantes dos Municípios do interior, sendo um de cada Estado, eleitos em âmbito estadual, com base nos votos dos Municípios de cada respectivo Estado, atribuído valor igual ao voto de cada Município.

§ 4º As deliberações no âmbito do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços serão consideradas aprovadas se obtiverem, cumulativamente, os votos:

I — em relação ao conjunto dos Estados e do Distrito Federal:

a) da maioria absoluta de seus representantes; e

b) da maioria absoluta das respectivas bancadas regionais em, pelo menos, três das cinco regiões geográficas do País;

II — em relação ao conjunto dos Municípios e do Distrito Federal, da maioria absoluta de seus representantes.

Como afirma Luís Roberto Barroso, o federalismo deve evitar a formação de estruturas hegemônicas e concentradoras de poder, ao passo que precisa permitir que os entes federados se fiscalizem uns aos outros, limitando abusos políticos⁹⁸. Em retomada à metáfora da fissura federativa, a advertência de Barroso sobre as democracias iliberais é útil, por analogia, ao problema aqui examinado. Em processos de erosão institucional, nem sempre a ruptura se dá por um ato único e frontalmente inconstitucional. Muitas vezes, ela ocorre por acumulação de pequenas alterações formalmente justificáveis, mas estruturalmente corrosivas.

O grande problema com a construção dessas democracias iliberais é que cada tijolo, individualmente, é colocado sem violação direta à ordem constitucional vigente. O conjunto final, porém, resulta em supressão de liberdades e de eleições verdadeiramente livres e competitivas. Este processo tem sido caracterizado como legalismo autocrático⁹⁹.

Diante disso, a Reforma Tributária do Consumo pode representar avanço relevante em simplicidade e coordenação, mas sua legitimidade constitucional dependerá da preservação efetiva dos mecanismos de pluralismo federativo. A simplificação do sistema tributário não deve custar a vitalidade da Federação.

⁹⁸ BARROSO, *op. cit.* p. 443.

⁹⁹ *Idem*, p. 419.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). **Anvisa aprova por unanimidade uso emergencial das vacinas**. Gov.br, Brasília, DF, 17 jan. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2021/anvisa-aprova-por-unanimidade-uso-emergencial-das-vacinas/>. Acesso em: 17 maio 2026.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Comentários à EC 132/2023. In: GAETA, Flávia Holanda (Org.). **Comentários à EC 132/2023**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 331-347.
- BEVILACQUA, Lucas; FONSECA, Rafael. O comitê gestor do imposto sobre bens e serviços (IBS) sob a perspectiva do federalismo fiscal brasileiro. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Org.). **Reforma tributária do consumo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 401-413.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília, DF: UnB, 2004.
- BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jan. 1975.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.
- 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.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços, a Contribuição Social sobre Bens e Serviços e o Imposto Seletivo; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jan. 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS); dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)... Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 jan. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.
- CARPINETTI, Ana Carolina; SANTI, Eurico Marcos Diniz de. O momento de ocorrência do fato gerador, local da operação, base de cálculo e alíquotas no novo modelo do IBS e da CBS. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Org.). **Análise e comentários sobre a Reforma Tributária do Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 305-321.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Reforma tributária é necessária e urgente para desenvolvimento do país e justiça fiscal**. Brasília, DF: CNM, 5 jul. 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/reforma-tributaria-e-necessaria-e-urgente-para-desenvolvimento-do-pais-e-justica-fiscal>. Acesso em: 20 abr. 2026.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DERZI, Misabel de Abreu Machado; LOBATO, Valter de Souza; MARINHO NETO, José Antonino. Progresso digital ou retrocesso na cidadania? Do silêncio ao emudecimento: a relação fisco-contribuinte na reforma tributária. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Org.). **Tributação, desigualdade e desenvolvimento**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 43-75.

DERZI, Misabel Abreu Machado; MOREIRA, André Mendes. A não-cumulatividade frustrada na reforma tributária. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Org.). **Reforma tributária do consumo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 28-49.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias**. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

FAVACHO, Fernando Gomes. Princípios da reforma tributária aplicados à CBS. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Org.). **A reforma do sistema tributário nacional sob a perspectiva do constructivismo lógico-semântico**. São Paulo: Noeses, 2024. p. 163-173.

FEITOSA, Raymundo Juliano; COUTINHO, João Hélio de Farias Moraes. Federalismo fiscal e autonomia municipal e estadual. In: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa (Org.). **Debates sobre o federalismo fiscal**. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 110-120.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS (FNP). **Carta da 78ª Reunião Geral da FNP**. Brasília, DF: FNP, 16 set. 2020. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/869-carta-da-78-reuniao-geral-da-fnp>. Acesso em: 20 abr. 2026.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS (FNP). **Histórico e visão**. Brasília, DF: FNP, [s. d.]. Disponível em: <https://fnp.org.br/fnp/historico>. Acesso em: 20 abr. 2026.

GAMA, Tacio Lacerda. Federação, autonomia financeira e competências no novo sistema tributário nacional. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Org.). **Reforma tributária do consumo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 354-369.

GESTÃO PÚBLICA 4.0 - #17 Reforma Tributária | Betina Treiger Gruppenmacher. [S. l.]: Professor Helton Kramer, 18 out. 2023. 1 vídeo (43 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=FfQjVuUu_LU. Acesso em: 20 abr. 2026.

HARADA, Kiyoshi. **Comentários à Reforma Tributária aprovada pela EC nº 132/2023**: artigo por artigo. São Paulo: Rideel, 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022**: tema população. Rio de Janeiro: IBGE, [s. d.]. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR&tema=1>. Acesso em: 20 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto — PIB**. Rio de Janeiro: IBGE, [s. d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 21 abr. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO (IBPT). **Quantidade de normas editadas no Brasil: 28 anos de Constituição Federal**. Curitiba: IBPT, 2016.

INSTITUTO BUTANTAN. **Vacinação contra Covid-19 no Brasil completa 1 ano com grande impacto da CoronaVac na redução de hospitalizações e mortes**. São Paulo: Instituto Butantan, 2022. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/vacinacao-contracovid-19-no-brasil-completa-1-ano-com-grande-impacto-da-coronavac-na-reducao-de-hospitalizacoes-e-mortes>. Acesso em: 17 maio 2026.

LINS, Robson Maia; FERNANDES, Pedro Guilherme. A Emenda Constitucional nº 132/2023: o marco fundante de uma imprevisível era para o federalismo brasileiro. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Org.). **A reforma do sistema tributário nacional sob a perspectiva do constructivismo lógico-semântico**. São Paulo: Noeses, 2024. p. 13-21.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Reforma tributária comentada e comparada**. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; SICA, Ana Regina Campos de. Reforma tributária do consumo no Brasil. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Org.). **Reforma tributária do consumo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 508-515.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2021.

MENDONÇA, Mauritânia Elvira de Sousa. As competências do Comitê Gestor do IBS (art. 156-B, I, II e III, da CF). In: CALIENDO, Paulo; CASTELLO, Melissa Guimarães; KOCH, Mariana Pimentel (Org.). **O IBS e a CBS na Constituição**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025. p. 495-516.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Mandado de Segurança nº 1.0000.17.109163-0/000**. Repartição Constitucional de Receitas Tributárias. ICMS. Artigo 158, IV, CRFB/88. Calamidade Financeira. Relator: Des. Edilson Olímpio Fernandes. Belo Horizonte: TJMG, 11 jul. 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/915983963/inteiro-teor-915984070>. Acesso em: 17 maio 2026.

MISABEL DERZI. **TV ANFIP**. [S. l.]: TV Câmara, 27 mar. 2023. 1 vídeo (15 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UrraTzy2SIA>. Acesso em: 17 fev. 2026.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

MOREIRA, André Mendes. O modelo de federalismo fiscal brasileiro. In: CARVALHO, Paulo de Barros (Org.). **30 anos da Constituição Federal e o sistema tributário brasileiro**. São Paulo: Noeses, 2018. p. 21-54.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

PEROBA, Luiz Roberto; BETONI, Marco Aurélio Louzinha. Comentários. In: GAETA, Flávia Holanda (Org.). **Comentários à EC 132/2023: Reforma Tributária**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. p. 43-50.

PETERSON, Roni. Princípios constitucionais-tributários aplicados ao IBS e à CBS. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Org.). **Análise e comentários sobre a Reforma Tributária do Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 181-208.

ROMA, João. **Relatório da PEC nº 45/2019**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019.

ROTHMANN, Gerd Willi. Tributação do consumo: reflexões sobre uma reforma tributária economicamente racional e politicamente viável. In: DERZI, Misabel Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MOREIRA, André Mendes (Org.). **Estado federal e guerra fiscal**. 2. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2019. v. 4, p. 21-42.

SALTO, Felipe Scudeler. Críticas à Emenda Constitucional nº 132: os riscos econômicos e federativos do IBS. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (Org.). **Reforma tributária do consumo no Brasil**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024. p. 298-311.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUZA, Hamilton Dias de. **Emenda substitutiva à PEC 293-A/2004 agride o pacto federativo**. Consultor Jurídico, São Paulo, 3 nov. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-03/dias-souza-substitutivo-pec-293-a2004-agride-pacto-federativo/>. Acesso em: 16 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Lewandowski diz que STF revalorizou o federalismo na pandemia**. Portal STF, Brasília, DF, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448639&ori=1>. Acesso em: 17 set. 2025.

TORRES, Heleno Taveira; COOKE, Lina Braga Santin. Reforma tributária e federalismo cooperativo. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Org.). **Análise e comentários sobre a Reforma Tributária do Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 239-259.

VASQUES, Andrea Costa Brasil; FOIZER, Fernanda; HOFFMANN, Susy Gomes. **Reforma tributária, GT 11 e a necessidade de unificar fiscalização de IBS e CBS**. Jota, [S. l.], 20 mar. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-tributaria-gt-11-e-a-necessidade-de-unificar-fiscalizacao-de-ibs-e-cbs>. Acesso em: 4 mar. 2026.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2012