

REFORMA TRIBUTÁRIA E AUTONOMIA DOS ESTADOS: TRANSFORMAÇÕES NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Uataul Marques de Lima¹

RESUMO

A reforma tributária implementada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 alterou a tributação sobre o consumo e introduziu um modelo de transição, com substituição do ICMS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O novo modelo combina uniformização normativa por lei complementar e governança interfederativa, com impacto direto sobre a autonomia financeira estadual. Nesse contexto, este artigo analisa os desafios à autonomia dos Estados decorrentes da reconfiguração das competências tributárias e da estrutura institucional do IBS, considerando, em especial, a instituição do Comitê Gestor do IBS (CGIBS) pela Lei Complementar nº 227/2026. Examina-se, ainda, a posição institucional da Advocacia Pública estadual, destacando-se a preservação das atribuições de cobrança e representação judicial do IBS pelas Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal e os mecanismos de coordenação interfederativa previstos na estrutura do CGIBS.

Palavras-chave: Reforma tributária. Federalismo fiscal. Autonomia dos Estados. IBS. Comitê Gestor. Advocacia Pública.

INTRODUÇÃO

A reforma tributária implementada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 20 de dezembro de 2023, promoveu alterações estruturais no sistema tributário brasileiro, especialmente no que se refere à tributação sobre o consumo (BRASIL, 2023). O novo modelo prevê a substituição progressiva do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), mediante regime de transição marcado pela convivência temporária entre os tributos, com extinção definitiva do ICMS apenas ao final do período, projetado para 2033 (PAULSEN, 2025, p. 33–35).

¹ Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. Graduado em Direito pelo IBMEC/RJ. Pós-graduando em Direito Financeiro e Tributário pela UERJ.

No federalismo fiscal brasileiro, a autonomia dos Estados esteve historicamente vinculada ao exercício de competências tributárias próprias, especialmente no campo da tributação sobre o consumo, pois a autonomia financeira constitui pressuposto das autonomias política e administrativa e da efetividade das atribuições constitucionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (ABRAHAM, 2026, p. 37–41; LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–347).

Nesse cenário, impõe-se examinar em que medida o desenho normativo e institucional do IBS preserva, sob perspectiva material, a autonomia financeira dos Estados no âmbito do federalismo fiscal brasileiro.

A centralidade do ICMS conferiu aos Estados capacidade arrecadatória e margem de conformação normativa compatível com o modelo federativo constitucional (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–351), de modo que a reforma impõe reavaliação dos contornos dessa autonomia ao longo da transição (ALVES, 2025, p. 271–275).

O artigo examina os desafios à autonomia dos Estados decorrentes da reconfiguração das competências tributárias e da governança do IBS, com destaque para a uniformização normativa por lei complementar (ALVES, 2025, p. 274–280). Parte-se da premissa de que a centralização normativa e decisória — ainda que justificada por objetivos de harmonização e redução de distorções — pode tensionar o federalismo fiscal ao impactar a capacidade dos Estados de exercerem suas atribuições constitucionais (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–347; MOTTA; SAKALEM; ATAIDE, 2024).

Sustenta-se como hipótese que, embora o novo modelo preserve formalmente a titularidade da receita e a competência compartilhada do IBS, a centralização normativa e a estrutura de governança interfederativa reduzem o espaço de conformação legislativa dos Estados, deslocando o núcleo decisório relevante da tributação do consumo para instâncias centrais de coordenação.

Essas tensões assumem especial relevância no âmbito da Advocacia Pública estadual, pois, além de atuar na defesa das competências constitucionalmente atribuídas aos Estados, a reforma e as leis complementares que a regulamentam deslocam centros decisórios e reorganizam rotinas de arrecadação, contencioso e coordenação federativa, exigindo atuação técnica das Procuradorias na orientação jurídica da Administração e na preservação do espaço próprio de autodeterminação estadual.

1. FEDERALISMO FISCAL E AUTONOMIA DOS ESTADOS NO MODELO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

O federalismo fiscal constitui a dimensão financeira do modelo federativo adotado pela Constituição da República de 1988 (CF/88), refletindo a forma como competências tributárias, receitas públicas e encargos estatais são distribuídos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Trata-se de arranjo institucional destinado a assegurar que cada ente federativo disponha de meios financeiros adequados ao exercício de suas atribuições constitucionais, conciliando a autonomia dos entes federativos, unidade do Estado e coordenação para a realização de objetivos comuns (ABRAHAM, 2026, p. 37–39).

No constitucionalismo brasileiro, a autonomia federativa manifesta-se nas dimensões política, administrativa e financeira, inexistindo hierarquia entre os entes que compõem a federação (LENZA, 2025, p. 435). Dentre essas dimensões, a autonomia financeira assume papel central, na medida em que condiciona a efetividade das demais autonomias e a própria capacidade de autoadministração dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pois, sem recursos próprios suficientes, a autonomia política e administrativa tende a esvaziar-se, convertendo-se em mera prerrogativa formal desprovida de densidade material (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–347).

A CF/88 estruturou o federalismo fiscal brasileiro a partir de um sistema rígido de repartição de competências tributárias, especialmente no campo dos impostos, como forma de assegurar previsibilidade e preservar a autonomia financeira dos entes federativos. Essa rigidez constitucional constitui mecanismo de contenção do poder fiscal e de preservação do equilíbrio federativo, ao estabelecer limites claros à atuação de cada ente (LENZA, 2025, p. 462; PAULSEN, 2025, p. 32).

Nesse contexto, a atribuição de competências tributárias próprias revela-se elemento essencial da autonomia financeira, pois ela não se satisfaz com a mera participação no produto da arrecadação de tributos instituídos por outro ente, exigindo poderes impositivos próprios, com correspondência material entre encargos e recursos (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–347; ABRAHAM, 2026, p. 40–42).

No campo da tributação sobre o consumo, o ICMS consolidou-se como principal fonte de arrecadação dos Estados e instrumento de afirmação da autonomia federativa, conferindo margem relevante de conformação normativa e decisória, ainda que sob limites constitucionais, normas gerais e mecanismos de coordenação.

É à luz desse modelo que se impõe a análise da reforma do consumo pela EC nº 132/2023: ao instituir um imposto de base ampla com elevada uniformização normativa, o novo arranjo reconfigura o centro decisório tradicionalmente associado às competências tributárias estaduais, com efeitos relevantes sobre a autonomia financeira dos Estados (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–351) e sobre sua capacidade de influenciar a conformação normativa e a governança do tributo (ALVES, 2025, p. 274–280).

Dessa forma, a compreensão do federalismo fiscal e da autonomia financeira dos Estados como parâmetros constitucionais estruturantes constitui pressuposto indispensável para a análise dos impactos federativos da reforma tributária. Não se trata apenas de avaliar ganhos ou perdas arrecadatórias, mas de examinar em que medida a reconfiguração das competências tributárias e do modelo de governança preserva — ou tensiona — o equilíbrio federativo delineado pela Constituição de 1988, especialmente no tocante ao papel dos Estados no sistema tributário nacional.

2. A REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO E A RECONFIGURAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS

A reforma da tributação sobre o consumo introduzida pela EC nº 132/2023 parte da constatação da elevada complexidade do sistema tributário brasileiro, da fragmentação de competências e da litigiosidade associada à tributação indireta, com custos de conformidade e insegurança jurídica (PAULSEN, 2025, p. 14–15).

Nesse contexto, adotou-se um modelo dual de imposto sobre o valor agregado (IVA), com substituição gradual do ICMS e do ISS pelo IBS (competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios) e do PIS e da COFINS pela CBS (competência da União), com extinção escalonada dos tributos anteriores no período de transição (BRASIL, 2023; PAULSEN, 2025, p. 33).

Sob a perspectiva do federalismo fiscal, a preservação formal da titularidade das receitas não é suficiente, por si só, para assegurar autonomia financeira material, sendo indispensável examinar como se estruturam competências normativas e decisórias no novo modelo (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–347). No caso do IBS, a EC nº 132/2023 estabelece disciplina por lei complementar nacional e legislação uniforme, opção densificada pela Lei Complementar nº 214/2025, que concentra a disciplina dos elementos essenciais do tributo e reserva, em grande medida, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a definição de alíquotas (BRASIL, 2025).

A esse desenho normativo soma-se a instituição do Comitê Gestor do IBS (CGIBS) por meio da Lei Complementar nº 227/2026, que organiza a governança interfederativa do IBS e explicita a centralização de competências administrativas em instância interfederativa de atuação nacional, ao mesmo tempo em que preserva, no plano jurídico-institucional, atribuições relevantes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por intermédio de suas Procuradorias, em matéria de cobrança e representação judicial do tributo (BRASIL, 2026).

Além da legislação uniforme, a reforma introduz regime de transição, com coexistência entre tributos antigos e novos e extinção do ICMS apenas a partir de 2033 (BRASIL, 2023; PAULSEN, 2025, p. 33–35). Esse desenho implica deslocamento progressivo de funções, competências administrativas e dinâmicas contenciosas tradicionalmente vinculadas ao ICMS para a nova estrutura de governança do IBS, produzindo repercussões federativas que não se restringem ao regime definitivo, mas se manifestam desde o período de transição.

3. A REFORMA DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO E OS LIMITES DO FEDERALISMO FISCAL

3.1 Autonomia financeira dos entes federativos e centralização normativa

A autonomia financeira constitui elemento estruturante do federalismo fiscal, exigindo competências tributárias próprias e espaço real de autodeterminação quanto ao financiamento de políticas públicas (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–347). A EC nº 132/2023 estabelece disciplina por lei complementar nacional e legislação uniforme para o IBS (BRASIL, 2023; PAULSEN, 2025, p. 33–35), reconfigurando o arranjo anterior e suscitando questionamentos, à luz da doutrina do federalismo fiscal, acerca do grau de autonomia material remanescente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (LODI RIBEIRO, 2018, p. 344–357; ALVES, 2025, p. 275–284).

No novo modelo, a competência sobre o IBS é formalmente compartilhada, mas a disciplina normativa encontra-se concentrada na lei complementar nacional e em legislação uniforme, o que reduz o espaço de conformação legislativa própria dos entes federativos titulares do imposto e desloca a autonomia, em larga medida, para a fixação de alíquotas (PAULSEN, 2025, p. 33; ALVES, 2025, p. 274–280). Isso reforça a distinção entre autonomia formal e autonomia material: a titularidade do imposto não necessariamente preserva o espaço

decisório relevante, o que pode tensionar o núcleo da autonomia financeira (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–359; ALVES, 2025, p. 275–284).

3.2 CGIBS (LC nº 227/2026) e repercussões para a Advocacia Pública estadual

A governança do IBS assume contornos mais nítidos com a Lei Complementar nº 227/2026, que institui o Comitê Gestor do IBS (CGIBS) e exerce competências de coordenação e administração nacional do tributo, nos termos de sua lei de regência (BRASIL, 2026, art. 2º). Esse desenho reforça o deslocamento de centros decisórios associados à tributação do consumo para uma instância interfederativa de atuação nacional.

Ao mesmo tempo, a LC nº 227/2026 introduz elemento institucional relevante para a Advocacia Pública: as atividades de cobrança do IBS e a correspondente representação judicial permanecem atribuídas às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, exercidas por Procuradores de carreira (BRASIL, 2026, art. 5º, § 2º).

Trata-se de aspecto significativo para a preservação de capacidade institucional própria dos entes federativos, pois, embora a governança e a normatização administrativa se concentrem no CGIBS, a fase judicial de recuperação do crédito tributário continua a ser desempenhada pelas respectivas Advocacias Públicas.

A LC nº 227/2026 estabelece um mecanismo formal de coordenação interfederativa ao atribuir ao CGIBS a definição de diretrizes e a coordenação, de forma integrada, da atuação das administrações tributárias e das Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito da administração do IBS (BRASIL, 2026, art. 1º, parágrafo único, I; art. 2º, § 1º, VI, “b”; art. 30, § 1º).

Além disso, o CGIBS estrutura internamente uma Diretoria de Procuradorias, destinada à consultoria e ao assessoramento jurídico do Comitê, bem como à coordenação de atividades vinculadas à representação judicial e extrajudicial e à cobrança, em articulação com os entes federativos (BRASIL, 2026, art. 30, VIII; art. 38).

Nesse cenário, as repercussões para as Procuradorias dos Estados tendem a se organizar em duas frentes complementares: (i) interna, de natureza institucional e consultiva, com reforço da função de orientação jurídica e de conformidade federativa no período de transição, especialmente diante de atos e diretrizes emanados do CGIBS e de sua estrutura jurídica; e (ii) externa, de natureza contenciosa, com atenção à preservação do espaço residual de autonomia dos Estados e à defesa, em juízo, de controvérsias com impacto federativo, sem

prejuízo da atuação na cobrança do IBS, cuja titularidade permanece expressamente atribuída às Procuradorias estaduais pela LC nº 227/2026.

3.3 Federalismo cooperativo, eficiência e risco de subordinação

O federalismo cooperativo, tal como consagrado pela Constituição da República de 1988, pressupõe a atuação coordenada dos entes federativos na realização de objetivos comuns, sem eliminação da autonomia política, administrativa e financeira que lhes é constitucionalmente assegurada. Cooperação, nesse sentido, não se confunde com hierarquização, tampouco autoriza a concentração excessiva de poder decisório em uma instância central, sob pena de comprometimento do equilíbrio federativo (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–347).

No campo do federalismo fiscal, essa distinção assume especial relevância, pois, embora a coordenação nacional possa ser necessária para a superação de distorções históricas, como a guerra fiscal e a cumulatividade, a autonomia financeira não se satisfaz com a mera titularidade formal de receitas, exigindo a preservação de espaços efetivos de autodeterminação tributária. Como observa Ricardo Lodi Ribeiro, a autonomia financeira encontra sua verdadeira medida na distribuição da competência legislativa em matéria tributária, não sendo suficiente a simples atribuição de recursos quando ausente a capacidade de definição das prioridades fiscais próprias (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–346).

A literatura recente tem advertido que a intensificação de mecanismos de uniformização normativa e de centralização decisória, ainda que justificada por objetivos de eficiência e simplificação, pode converter o federalismo cooperativo em um federalismo de subordinação. Nesse cenário, a autonomia subnacional subsiste apenas em plano formal, enquanto as decisões estruturalmente relevantes em matéria tributária são concentradas em instâncias nacionais, afastadas dos espaços institucionais próprios dos Estados e Municípios (MOTTA; SAKALEM; ATAIDE, 2024).

Sob essa perspectiva, a reforma da tributação sobre o consumo introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 deve ser examinada não apenas à luz de seus potenciais ganhos de eficiência econômica, mas também quanto aos seus efeitos institucionais sobre a distribuição do poder fiscal na federação. A centralização normativa e decisória, ao deslocar o eixo decisório da tributação sobre o consumo para instâncias centrais de governança interfederativa, impõe o risco de esvaziamento material da autonomia financeira dos Estados,

do Distrito Federal e dos Municípios, tensionando o núcleo do pacto federativo consagrado pela Constituição de 1988 (LODI RIBEIRO, 2018, p. 345–359; ALVES, 2025, p. 275–284).

Dessa forma, o desafio central colocado pela reforma não reside na adoção de mecanismos de cooperação ou de coordenação nacional, mas na definição de seus limites institucionais.

A preservação do federalismo fiscal exige equilíbrio permanente entre a uniformização normativa e a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de modo que a cooperação não se converta em instrumento de subordinação incompatível com a forma federativa de Estado.

CONCLUSÃO

A EC nº 132/2023 preserva formalmente a repartição de receitas e a competência compartilhada do IBS, mas reconfigura o poder fiscal ao centralizar a disciplina normativa essencial e ao deslocar funções de governança para instâncias interfederativas de atuação nacional. Esse desenho, ainda que orientado por objetivos legítimos, reduz o espaço de conformação normativa dos Estados e tensiona a autonomia financeira em sentido material.

A instituição do Comitê Gestor do IBS (CGIBS) pela LC nº 227/2026 explicita essa reorganização e, ao mesmo tempo, delimita um aspecto institucional relevante sob a ótica da autonomia dos entes federativos: a lei preserva a cobrança e a representação judicial do IBS no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pelas respectivas Procuradorias, exercidas por Procuradores de carreira, além de prever cooperação técnica e estrutura jurídica própria no CGIBS com Diretoria de Procuradorias.

Assim, a Advocacia Pública dos Estados e do Distrito Federal permanece, como função essencial à justiça, indispensável à efetividade arrecadatória e à defesa, em juízo, de controvérsias do IBS com potencial impacto federativo, inclusive durante a transição.

Conclui-se que a compatibilidade do novo modelo com o federalismo fiscal dependerá não apenas do desenho normativo, mas da prática institucional da governança interfederativa e da preservação de espaços efetivos de autodeterminação dos entes federativos.

Nesse contexto, a atuação das Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios assume papel central tanto na orientação jurídica da Administração Pública dos respectivos entes federativos quanto na tutela judicial de competências e receitas, em um ambiente de crescente centralização decisória no âmbito da governança do IBS.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de Direito Financeiro brasileiro*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 10 jan. 2026.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Competência compartilhada, o desenho do Comitê Gestor do IBS e a constitucionalidade da EC n. 132/2023: considerações a partir da interseção entre federalismo fiscal, autonomia e representação territorial no Estado federal. *Revista Plenário*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 271–298, jan./jun. 2025.

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jan. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 227, de 14 de janeiro de 2026. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS) e dispõe sobre sua organização e funcionamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14.1.2026, republicado no DOU de 15.1.2026 e retificado em 23.1.2026.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2025. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 8 jan. 2026.

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

LODI RIBEIRO, Ricardo. Reforma tributária simplifica, mas tem efeitos regressivos e centralizadores. *Consultor Jurídico*, Brasília, 8 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-08/ricardo-lodi-reforma-tributaria-simplifica-efeitos-regressivos/>. Acesso em: 11 jan. 2026.

MOTTA, Elis; SAKALEM, Priscila; ATAIDE, Thayane. Reforma tributária e o pacto federativo. In: XAVIER, Bianca; FERREIRA, Mariana; VALENÇA, Mariana (coords.). *Vozes femininas na reforma tributária*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário completo*. 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 8 jan. 2026.