



O COMPARTILHAMENTO DO PODER DE TRIBUTAR: UM NOVO FORMATO DE FEDERALISMO FISCAL

THE SHARING OF TAXING POWER: A NEW FORMAT OF FISCAL FEDERALISM

Manoel Cavalcante de Lima Neto¹

RESUMO: O artigo analisa a natureza jurídica do poder de tributar, examinando sua classificação nas dimensões vertical, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e horizontal, entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Mediante pesquisa bibliográfica e análise dogmático-normativa das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 no âmbito da tributação do consumo, investiga-se o impacto da introdução do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e do Comitê Gestor sobre a autonomia dos entes subnacionais. Conclui-se que, com as alterações feitas pela Reforma Tributária relativas ao consumo, houve uma significativa mutação no federalismo fiscal brasileiro, que passou a configurar-se como de teor cooperativo e lastreado em transferências.

PALAVRAS-CHAVE: poder de tributar; reforma tributária e competência compartilhada; novo federalismo fiscal.

ABSTRACT: The article analyzes the legal nature of the power to tax, examining its classification in both vertical, among the Union, States, Federal District, and Municipalities and horizontal dimensions, among the Legislative, Executive, and Judicial branches. Through bibliographic research and a dogmatic-normative analysis of the alterations introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023 regarding consumption taxation, it investigates the impact of the introduction of the Goods and Services Tax (IBS) and the Steering Committee on the autonomy of subnational entities. It is concluded that, with the alterations made by the Tax Reform regarding consumption, there was a significant transformation in Brazilian fiscal federalism, which came to be configured as cooperative in nature and grounded in transfers.

KEYWORDS: power to tax; tax reform and shared competence; new fiscal federalism.

¹ Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Coordenador Geral de Cursos na Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas - ESMAL. Professor Associado da Universidade Federal de Alagoas. E-mail: manoel.neto@fda.ufal.br.

1 INTRODUÇÃO

O tema objeto deste artigo diz respeito ao poder de tributar que reflete um poder político do Estado, considerando o registro que o revela como uma das mais importantes ações do poder público, a possibilitar a consecução de sua maior fonte de financiamento para cumprimento das finalidades previstas no ordenamento jurídico (Prieto, 1981, p. 89). Essa manifestação de poder do Estado se interliga com o denominado estado fiscal que tem o suporte de seu financiamento pela instituição e arrecadação de tributos, é dizer, “estado cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos” (Nabais, 1998, p. 192).²

Destaca-se a separação vertical do poder de tributar entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e a divisão horizontal entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, a configurar o federalismo fiscal brasileiro, que enfoca a discriminação das rendas pela competência tributária e pela distribuição do produto da arrecadação.

O estudo enfatiza o novo perfil no sistema tributário trazido com a Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e sua aferição quanto à cláusula pétrea que protege a federação pela substancial mudança que implementou para concluir que o novo perfil do federalismo acentua a centralização na União e cria um federalismo cooperativo baseado em transferências.

2 O PODER DE TRIBUTAR E SUA CLASSIFICAÇÃO VERTICAL E HORIZONTAL

2.1 O PODER DE TRIBUTAR: PODER POLÍTICO DO ESTADO JURIDICAMENTE VINCULADO

Há uma restrição de utilização da nomenclatura “poder de tributar” na doutrina nacional. Uma primeira questão que se enfrenta é a própria negação da concepção do poder de tributar por segmento da doutrina brasileira, que pretende reduzir esse poder do Estado numa mera competência tributária com uma versão restritiva do conceito. Essa linha de pensamento defende que “as pessoas políticas não possuem poder tributário (manifestação do *ius imperium* do Estado), mas competência tributária (regrada, disciplinada pelo direito)” (Amaro, 2006, p. 93), em que a competência é aptidão para criar tributos em abstrato e o seu

² Para a estrutura brasileira, cabe acrescentar que não se limita a impostos, mas a tributos, aqui entendidos os impostos e as contribuições.

exercício uma das manifestações da função legislativa e que depois de exercitada desaparece para surgir a capacidade tributária ativa.

Defende-se, em contraposição, que o poder de tributar está na decisão de criar ou aumentar tributos, administrar e julgar, e as decisões empreendidas são juridicamente delimitadas e a competência é manifestação do poder outorgado pela Constituição. Com efeito, o poder de tributar reflete um poder político do Estado e se revela como uma das mais importantes ações do poder público a possibilitar a consecução de sua maior fonte de financiamento para cumprimento das finalidades previstas no ordenamento jurídico.

Essa manifestação de poder do Estado se interliga com o denominado estado fiscal, que tem o suporte de seu financiamento pela instituição e arrecadação de tributos, é dizer, “estado cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos” (Nabais, 1998, p. 18). A configuração de estado fiscal para o Brasil está implícita na Constituição pela “consagração de direitos, garantia de livre exercício de atividades econômicas e de profissões e atribuição das satisfações de necessidades financeiras públicas pela tributação” (Torres, 2009, p. 45).

Esse poder de tributar apresenta uma vinculação jurídica, na medida em que sua atuação é extremamente regada pelo direito. Apesar de sua manifestação ser uma decisão política, ela só se concretiza por meio de instrumentos jurídicos. A criação ou o aumento dos tributos depende do envio de projeto de lei, que é controlado pelo parlamento em sua deliberação e, ainda, quando aprovado, pode se submeter a controle do Judiciário, caso haja provocação por qualquer parte legitimada. O poder de tributar, contudo, decorre da forma de Estado que se adota e que vai definir como se dá o seu exercício, de maneira mais centralizada ou descentralizada. A Constituição Federal disciplina diretamente a distribuição desse poder e define a quais entes federados compete criar e arrecadar os tributos que também especifica literalmente.

2.2 CLASSIFICAÇÃO VERTICAL DO PODER DE TRIBUTAR: UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

A distribuição vertical do poder de tributar ocorre pela autorização constitucional que permite a todos os entes políticos a criação dos tributos que especifica. Segundo Ricardo Lobo Torres (2018), a classificação do poder de tributar verticalmente contempla a divisão de poderes entre os entes políticos de direito público interno, a União, os Estados e o Distrito

Federal e os Municípios: “O poder de tributar – da mesma forma que o poder estatal em geral – se divide verticalmente, segundo os vários níveis de governo (poder federal, estadual ou municipal)” (Torres, 2018, p. 82).

Essa posição expressa a interpretação de que o poder de tributar segue a forma de divisão dos demais poderes do Estado.

2.3 CLASSIFICAÇÃO HORIZONTAL DO PODER DE TRIBUTAR: LEGISLATIVO, EXECUTIVO E JUDICIÁRIO

Importante questão que se refere ao poder de tributar diz respeito à possibilidade de sua extensão de forma horizontal, de modo a investigar se ele se espraia para todos os poderes do Estado. É comum se identificar a revelação do poder de tributar na atuação legislativa do Estado, no sentido de competência legislativa específica para criar tributos (Piscitelli, 2002, p. 182).

O que se defende neste trabalho é que o poder de tributar se estende para os três poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário. Essa compreensão diferenciada na matéria está na fecunda obra de Torres (2009), baseada na separação de poderes do Estado:

A separação de poderes do Estado é instrumento geral e formal que se aplica aos diversos poderes substantivos. Não é apenas o poder político que se divide, como garantia da liberdade individual, senão também o *poder tributário* – ou a soberania tributária[...]– se fraciona e se distribui entre órgãos diferentes. O importante é considerar que a Constituição Tributária é um subsistema ao lado da Constituição Política, donde se segue que o poder tributário se harmoniza com o político dentro do mesmo sistema constitucional e, como este, se distribui entre o Legislativo, Executivo e o Judiciário.

Essa forma de interpretar é fundamental para delimitar com certa precisão as modificações que foram operadas pela Emenda Constitucional nº132 e suas implicações no poder tributário da União, dos Estados e dos Municípios.

3 FEDERALISMO FISCAL

3.1 FEDERALISMO E FEDERALISMO COOPERATIVO

A distribuição de poder num Estado ocorre nos moldes em que ele se estrutura e adota o seu modelo que pode ser, normalmente, unitário, federal ou de outra forma. Sabe-se

que os formatos são os mais diversos, mas que, de regra, acontece uma repartição de competências entre o órgão central e os demais estados, províncias, etc., com maior ou menor nível de autonomia política, administrativa e financeira.

O Brasil constitucionalmente é um estado federal com a divisão dos poderes e competências fixada para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios em que se assegura a autonomia dos entes federados e se tem concebido como um federalismo cooperativo pelo formato de competências que se remete para cada ente político.³ A proteção à forma federativa de Estado está alçada à condição de cláusula pétrea pela Constituição.⁴

3.2 FEDERALISMO FISCAL E FEDERALISMO FISCAL COOPERATIVO

A forma de repartição da rendas e que conforma o federalismo fiscal brasileiro ocorre pela atribuição de competência tributária para criar tributos e captar a sua arrecadação e pela distribuição do produto de arrecadação de tributos de competência de entes políticos diferentes. Por esse engenhoso formato, o sistema opera uma redistribuição de rendas entre as regiões do país. Tributos que são arrecadados em regiões com capacidade econômica mais elevada são carreados para regiões menos abastadas, e as receitas tributárias promovem essa realocação típica de um modelo solidário, que traz um substrato para um federalismo cooperativo (Alcoforado, 2024, p. 42).

O Estado Federal divide as competências de cada ente federado e garante a autonomia e a participação que são requisitos elementares de sua estrutura. O denominado federalismo fiscal é a sua vertente financeira, no instante em que discrimina a modo de aquisição das receitas de origem tributária para os entes políticos.

Tratando-se de um estado fiscal, aquele que sustenta suas atividades essencialmente pela instituição e arrecadação de tributos, a Constituição outorga as competências legislativas para criação e também organiza uma outra via de financiamento pelo produto da arrecadação. Essa tarefa visa dotar o ente federado de suporte financeiro para cumprir com suas atividades já definidas na organização política e administrativa.

Essas funções só podem ser viabilizadas com suporte financeiro, já que suas atuações e, principalmente, aquelas voltadas a satisfazer direitos dos cidadãos revelam custos, e estes, em sua maior parte, são suportados pela tributação. Daí que a autonomia se vincula à necessária detenção de recursos financeiros. Como a Constituição faz a distribuição das

³ Arts. 1º, 18, 21 a 25, dentre outros, da Constituição Federal.

⁴ Art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal.

rendas, a discussão central que está acontecendo com a Reforma Tributária da Emenda 132 é se o constituinte derivado pode alterar substancialmente as competências tributárias, mesmo que garanta o nível de arrecadação dos entes federados pela via da distribuição do produto da arrecadação.

4 COMPARTILHAMENTO DO PODER DE LEGISLAR E ADMINISTRAR NO IBS

4.1 COMPARTILHAMENTO DA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA LEGISLATIVA NO IBS

A reestruturação que a Reforma Tributária fez da tributação do consumo juntou duas contribuições e um imposto de competência de União (PIS e Cofins e IPI); um imposto de competência dos Estados e Distrito Federal (ICMS) e um imposto de competência dos Municípios (ISS). A pretensão inicial de reforma (EC 45) era transformar todos esses tributos em um só de caráter federal com repartição de receitas para todos os entes da Federação, uma espécie de IVA Federal. A versão aprovada pela EC 132, criou um imposto (IBS) e uma contribuição (CBS), porém com o mesmo regime jurídico, o que se costuma chamar de IVA dual.

Apesar dessa separação em tributos diferentes, o sistema que se estruturou para o exercício do poder tributário legislativo e administrativo aparenta tomar uma diretriz de unificação muito próxima do projeto originário de centralização da tributação do consumo no controle da União. Uma linha que conduz a esse sentido é quando o art. 149-B prescreve que as regras do IBS e da CBS são as mesmas, de modo que os dois tributos são ao mesmo tempo um só. Para que se note o ineditismo, é de se constatar que não há no sistema tributário brasileiro nenhum tributo que seja idêntico ao outro. Existem semelhanças, mas identidade não existe. Caminhando nessa trilha afirma-se que “o imposto diz-se de competência “compartilhada”, mas, em verdade, trata-se de um imposto federal cuja arrecadação é partilhada entre Estados e Municípios [...]” (Machado, 2024 p. 185).

Para compreender o compartilhamento de competência tributária, é preciso registrar que na tradição de nosso Direito Tributário, a outorga de competência tributária pela Constituição para um ente político conduzia à competência legislativa plena de que cuida o Código Tributário Nacional.⁵ Em algumas situações pontuais, a legislação atribuía a

⁵Art. 6º, do Código Tributário Nacional.

capacidade tributária ativa para outro ente público, como em contribuições. De regra, porém, o recebimento da autorização constitucional para instituir o tributo conduzia à capacidade tributária ativa e ao poder de legislar sobre o tributo, respeitadas as limitações constitucionais. Outra possibilidade de captação de receitas sempre ocorreu pela destinação dos recursos de tributos de competência de ente político diferente.

A Reforma Tributária, todavia, inaugurou uma modalidade nova ao prescrever que o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) teria a competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, instituída por lei complementar.⁶ A novidade está em inserir dois entes políticos diversos, os Estados e os Municípios, na condição de titulares do tributo.

Em que pese a Constituição se referenciar à competência de forma ampla, é preciso destacar que como ela é a expressão do poder de tributar, a sua divisão é de natureza tríplice: competência para legislar, administrar e julgar. O primeiro enfoque a ser feito é o de que o tratamento constitucional não se deu como vinha sendo feito, no sentido de que a competência tributária atribuída conduziria à competência para legislar. É que a Constituição remeteu para a lei complementar a função de criar os tributos e definir os elementos essenciais da obrigação tributária que se situa no âmbito da União⁷; apenas deixou o compartilhamento legislativo sobre a fixação das alíquotas. Espaço bem restrito pela limitação que o sistema criado impõe quanto à padronização que, na prática, vai impor a alíquota de referência a ser introduzida pelo Senado Federal.⁸ Igual orientação acontece para os Municípios que tinham a competência legislativa no ISS e que, com a sua junção no IBS, também não legislam mais sobre o tributo, salvo para a limitada fixação de alíquota.

Outra amputação do poder tributário ocorreu na exoneração, o que Celso Barros nomina de avesso do tributo⁹ (Correia Neto, 2014, p. 23-24). É que o art. 156-A, § 1º, X, impede a concessão de benefícios fiscais no IBS, salvo os previstos na Constituição e, assim, elimina a competência para exonerar que os Estados tinham no ICMS e os Municípios no ISS, com autorização constitucional no art. 150, § 6º. Em relação à essa restrição, é possível se contrapor ao argumento de que a eliminação de incentivos regionais compromete a política de

⁶Art. 156-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 132/2023.

⁷No ICMS, a lei complementar exerce um papel de fixar diretrizes nacionais para o tributo, uma espécie de normas gerais, mas a criação do imposto é feita por lei ordinária dentro da competência legislativa dos Estados e Distrito Federal.

⁸Um exemplo dessa compreensão está no art. 131 do ADCT, ao determinar que, durante a fase de transição da tributação para o destino (de 2029 a 2077), é vedado aos Estados e Municípios fixarem alíquotas próprias inferiores às necessárias para garantir as retenções que operacionalizam o sistema de funcionamento de distribuição de receitas.

⁹“O poder de tributar se contém o poder de eximir, como o verso e o anverso de uma medalha [...]. Exonerações e imposições seriam manifestações do mesmo fenômeno, o poder de tributar [...]. As noções de incentivos fiscal e renúncia de receitas implicam tomar o conceito e o regime dos tributos do seu avesso”.

desenvolvimento dos Estados e Municípios, prejudicando a redução de desigualdades que encontra suporte na Constituição.¹⁰

Com efeito, o que se pode concluir é que houve uma elevada supressão do poder de legislar de Estados e Municípios, incluindo-se, nas duas situações, o Distrito Federal.

4.2 COMPARTILHAMENTO DA COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA NO IBS

Seguindo a diretiva de centralização e controle que se fez para o poder de legislar, no tocante ao poder de administrar o tributo, a Reforma Tributária instituiu o Comitê Gestor do IBS, entidade pública sob regime especial que terá independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira. Por comando constitucional, esse novo órgão passa a concentrar a administração do IBS com a competência para:

- a) regulamentar o IBS;
- b) arrecadar o imposto; e
- c) decidir o contencioso administrativo.

Todas essas funções eram exercidas pelos estados na estrutura jurídica do ICMS e, de igual modo, exercidas pelos Municípios no âmbito do ISS; funções que normalmente acompanham o poder de legislar para o ente político que recebe a outorga constitucional.

Para o IBS, o poder administrativo será diferente. O Comitê Gestor passa a coordenar o imposto administrativamente e serve de elo para implementar os diversos mecanismos de harmonização com a União em relação à CBS, com a notória finalidade de unificar e centralizar os comandos administrativos do imposto e empreender sintonia com a gestão da Receita Federal quanto à CBS. Mesmo que a Lei Complementar nº 227/2026 estabeleça que os Estados, DF e Municípios exercerão de forma integrada, por meio do Comitê Gestor,¹¹ isso não significa a mesma coisa de exercer diretamente a competência. É uma forma de exercício delegado de competência, por força constitucional,¹² que nem sempre vai estar na sintonia de decisões que se tomaria isoladamente.

A verdade é que o órgão vai ter sua atuação própria. De competência administrativa, o que restou para Estados e Municípios foi a de fiscalizar os sujeitos passivos do IBS,¹³

¹⁰ Art. 3º, III e art. 43, § 2º, III, da Constituição Federal.

¹¹ Art. 2º, da Lei Complementar nº 227/2026.

¹² Art. 156-B, da Constituição Federal.

¹³ Art. 3º, da Lei Complementar nº 227/2026.

mesmo assim limitados pela coordenação do Comitê Gestor¹⁴ e, inclusive, por manifestação de interesse perante o órgão que vai definir os contornos da atuação.

O arremate é o de que o poder de administrar dos Estados e Municípios também foi reduzido e repassado ao Comitê Gestor. Em análise crítica desse fenômeno de redução de competência legislativa e administrativa, destaca Carrazza (2025, p. 1152) que:

[...] as unidades federadas não terão nem a competência para criar o IBS, nem a capacidade tributária para lançá-lo e cobrá-lo, nem, tampouco, para, por iniciativa própria, ficar com o produto da sua arrecadação, com o que, no rigor dos princípios jurídicos, não terão ‘competência compartilhada’; o que haverá, no caso, será mais uma competência privativa federal.

4.3 AVALIAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA REFORMA TRIBUTÁRIA PELA VIA DE EMENDA CONSTITUCIONAL E A CLÁUSULA PÉTREA DO FEDERALISMO

A Reforma Tributária aprovada tem sofrido uma série de questionamentos sobre a sua constitucionalidade em face da cláusula pétrea constitucional que impede a deliberação de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.¹⁵

A questão central é investigar se as alterações atingem o núcleo essencial do federalismo (MENDES, 2024, p. 86).¹⁶ Uma primeira observação a ser feita é a de que o constituinte originário fortaleceu a competência dos Estados, notadamente no ICMS, ao inserir cinco impostos de competência da União, os três impostos únicos (combustíveis minerais e energia elétrica) e mais comunicação e transportes. Ampliou a competência tributária e ainda fortaleceu a transferência de recursos pelos fundos de participação (Batista Júnior, 2020, p. 7).¹⁷

O constituinte derivado, por intermédio da Reforma Tributária, faz o contrário e reduz significativamente a competência tributária legislativa e administrativa de Estados e

¹⁴ Art. 4º, da Lei Complementar nº 227/2026.

¹⁵ Art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal.

¹⁶ “[...] o que explica a consagração dessas cláusulas de perpetuidade é o argumento de que elas perfazem um núcleo essencial do projeto do poder constituinte originário, que ele intenta preservar de quaisquer mudanças institucionalizadas. E o poder constituinte pode estabelecer essas restrições justamente por ser superior juridicamente ao poder de reforma”.

¹⁷ “O alargamento da base tributável pelo ICMS e a absorção de 5 (cinco) impostos que anteriormente eram da competência exclusiva da União Federal promoveram uma significativa descentralização financeira no Brasil (foram absorvidos os impostos combustíveis e lubrificantes; energia elétrica; mineração; comunicações e transportes). Nesse mesmo compasso, foram ampliadas as transferências de receita de tributos instituídos pelo ente maior para os entes menores. Tudo isso em conformidade com o princípio federativo, visou a dotar Estados, DF e Municípios de autonomia. Assim foi firmado o pacto federativo e, nesses termos, foi estabelecido o equilíbrio federativo”.

Municípios, com mais ênfase para os Estados, por ser o ICMS um imposto de muito maior relevância arrecadatória e de influência econômica.

Salvar a constitucionalidade da reforma implica admitir, como parte da doutrina vem fazendo, de que o federalismo não teria sido afetado mesmo com a expressiva redução da competência tributária legislativa e administrativa (Scaff, 2024, p. 51).¹⁸ Isso não afetaria a essência do federalismo, já que a autonomia dos entes federados não estaria vinculada à competência tributária (Gama, 2024, p. 365)¹⁹.

Nesse sentido registra-se que “[...] a autonomia financeira prescinde da atribuição de competência tributária, desde que resguardado o financiamento centrífugo em benefício dos entes federativos não dotados do poder de tributar [...]” (Torres, 2018, p. 254). Em complemento à essa posição e para assegurar a autonomia financeira, bastaria que fosse mantido o nível de arrecadação a ser distribuída pelo Comitê Gestor para os Estados e Municípios suficientes ao cumprimento das atividades de cada ente político. Assim, defende-se que “[...] independentemente da origem dos recursos, seja por meio de repasses ou arrecadação própria, se o ente federado não sofrer uma redução em suas receitas, em princípio, não se pode afirmar que sua capacidade de autodeterminação será comprometida” (Fernandes, 2024).

Essa forma de interpretar vai conduzir a uma visão diferenciada de federalismo que caminha para o que se tem denominado de *federalismo cooperativo baseado em transferências*. “Como os entes subnacionais perderão a autonomia de controlar a arrecadação do seu imposto sobre o consumo de bens e serviços, a EC 132/2023 inaugurou no Brasil o modelo de federalismo cooperativo baseado em transferências constitucionais” (Alcoforado, 2024, p. 58).

¹⁸“O federalismo fiscal foi modificado, mas não extinto. O texto da Constituição é claro ao impedir que não será objeto de deliberação sequer a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado (artigo 60, §4º, I). De fato, olhando a partir do desenho jurídico aprovado — mas não testado e sequer projetado, à míngua de análises econômicas governamentais que tenham embasado a proposta — o federalismo foi fortemente abalado, mas não abolido. Houve uma gigantesca redução da autonomia dos entes federados internos na arrecadação pela fonte, mas espera-se que isso venha a ser compensado em face da distribuição do produto arrecadado — a conferir”. O tempo dirá.

¹⁹“[...] a consequência de se vincular o conceito de autonomia financeira ao de competência tributária legislativa é que qualquer tentativa de modificá-la projetará alteração no pacto federativo [...] não há fundamento para identificar a ideia de autonomia financeira com a de competência tributária. Em sentido contrário, pondera Ribeiro (2019, p. 337) : “[...] não basta a simples atribuição de recursos aos entes periféricos da Federação. É preciso garantir competências tributárias próprias para que os entes federados possam atender às suas obrigações constitucionais sem depender do poder central. De fato, dentro do federalismo cooperativo de viés democrático, consagrado pela Constituição de 1988, a simples transferência constitucional do produto da arrecadação dos impostos federais para os Estados não garante a autoadministração [...]”.

4.3 A COMPETÊNCIA COMPARTILHADA E O NOVO FEDERALISMO FISCAL

A composição do federalismo fiscal envolve a atribuição de competência tributária e distribuição do produto da arrecadação. A previsão constitucional do compartilhamento de competência tributária no IBS faz com que os três entes políticos participem e partilhem competências legislativa e administrativa. A União legisla prioritariamente sobre o IBS por meio de lei complementar, e Estados e Municípios podem fixar alíquotas mediante lei, exercendo parcela do Poder Legislativo.

A competência administrativa é exercida de forma central pelo Comitê Gestor e os entes federados podem fiscalizar o tributo. Até mesmo o conceito de capacidade tributária ativa se mostra alterado, à medida que os entes políticos estão no polo ativo da obrigação tributária, mas não arrecadam diretamente o imposto, mas sim o comitê.

O federalismo fiscal brasileiro já tinha a União no centro por ter em sua competência tributária os principais tributos de forte teor arrecadatório; o que restava era o ICMS que agora foi abarcado no formato do IBS. Quanto ao IBS, embora a União não tenha capacidade tributária ativa, tem na CBS o tributo que é seu similar por regime jurídico unitário.

Em resumo, a tributação do consumo é compartilhada pelos três entes políticos, incluindo o Distrito Federal, com a União exercendo a competência legislativa e administrativa sobre a CBS e a competência legislativa do IBS, cuja competência administrativa é exercida pelo Comitê Gestor que, por representação, Estados e Municípios fazem parte e, ainda, de forma direta, desempenham o poder de fiscalizar o tributo coordenado pelo comitê. O compartilhamento exalta a cooperação entre os entes políticos, mas também consagra um federalismo centralizado na União e com transferência de recursos para os demais entes da federação.

5 CONCLUSÃO

O poder de tributar se traduz num dos mais relevantes do Estado, que serve de lastro para sua sustentação financeira e para cumprir com os objetivos traçados na Constituição e demais fontes normativas. Esse poder se organiza verticalmente entre os entes políticos consagrados na Constituição: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e horizontalmente entre Legislativo, Executivo e Judiciário.

O federalismo fiscal brasileiro assume uma feição cooperativa pela outorga para os entes políticos de competência tributária e pela distribuição do produto da arrecadação de alguns tributos. A instituição do IBS e da CBS pela reforma tributária faz uma unificação da tributação do consumo e estabelece uma modalidade de compartilhamento de competências legislativas e administrativas inéditas no sistema nacional, com a ênfase na transferência de recursos para assegurar a autonomia dos entes federados e pela acentuação da centralidade na União.

Em que pese a mudança radical nas competências legislativa e administrativa dos entes federados, o que tem salvado a constitucionalidade da emenda que efetivou a Reforma Tributária, por entendimento de significativa parcela da doutrina, é a interpretação de que a retirada ou a diminuição substancial da competência tributária não afeta a abolição da Federação, cláusula pétrea, pela manutenção da arrecadação por via de transferência de recursos, o que asseguraria a autonomia financeira dos entes federados.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Antônio Machado Guedes. A Reforma Tributária (EC 132/2023) e o novo modelo de federalismo fiscal. *In*: MELO, Luciana Grassano de Gouvêa (coord.). **Debates sobre federalismo fiscal à luz da reforma tributária do consumo no Brasil**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2024.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

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 do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e sobre a distribuição do produto da arrecadação do IBS aos entes federativos; [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1994.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2025.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo**. São Paulo: Almedina, 2014.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques; SOUZA, Cristiano Brilhante de. **Reforma Tributária e Pacto Federativo**: um olhar sobre os possíveis impactos redistributivos da EC nº 132/202. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.69518/RTCU.154.194-213>. Acesso em: 11 out.2025.

GAMA, Tacio Lacerda. Federação, Autonomia Financeira e Competências no Novo Sistema Tributário Nacional. *In*: SCAFF, Fernando Facury e outros (coord.). **Reforma Tributária do Consumo no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2024. p. 354-369.

JÚNIOR, Onofre Alves Batista. Deformas ou Reforma Tributárias? *In*: SCAFF, Fernando Facury e outros (coord.). **Reforma ou Deformas Tributárias e Financeiras**: porque, para que, para quem e como? Belo Horizonte: Letramento, 2020. p. 66-138.

LIMA NETO, Manoel Cavalcante de. **Direitos Fundamentais dos contribuintes**: limitações Constitucionais ao Poder de Tributar. Recife: Nossa Livraria, 2005.

LIMA NETO, Manoel Cavalcante de. Tributação e Cidadania. *In*: PINTO, Hélio Pinheiro *et al.* (coord.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Política**: Estudos em homenagem ao Professor José Joaquim Gomes Canotilho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017. p. 215-225.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Reforma tributária comentada e comparada**: emenda constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023. Barueri, SP: Atlas, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraivajur, 2024.

MENDONÇA, Cristiane. **Competência Tributária**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 1998.

PISCITELLI, Thathiane. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022.

PRIETO, Luis Maria Cazorla. **El poder tributario en el estado contemporaneo**: un estudio. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1981.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo Fiscal nos 30 anos da Constituição de 1988. *In*: SCAFF, Fernando Facury e outros (coord.). **Federalismo (S) em Juízo**. São Paulo: Noeses, 2019.

TORRES, Heleno Taveira; COOKE, Lina Braga Santin. Reforma Tributária e Federalismo Cooperativo. *In*: SANTI, Eurico Marco Diniz de (coord.). **Análise e Comentários Sobre a Reforma Tributária do Brasil – EC132/2023 e LC 214/2025**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025. p. 239-259.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.