

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CAMPUS GOVERNADOR VALADARES
FACULDADE DE DIREITO
BACHARELADO EM DIREITO**

Arthur Martins Ramos

**Os impactos da reforma tributária sobre a autonomia municipal no federalismo
brasileiro**

Governador Valadares
2026

Arthur Martins Ramos

Os impactos da reforma tributária sobre a autonomia municipal no federalismo brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ramos, Arthur Martins.

Os impactos da reforma tributária sobre a autonomia municipal no federalismo brasileiro / Arthur Martins Ramos. -- 2026.
33 f.

Orientador: Jamir Calili Ribeiro

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Avançado de Governador Valadares, Faculdade de Direito, 2026.

1. Federalismo fiscal. 2. Autonomia financeira municipal. 3. Emenda Constitucional nº 132/2023. 4. Assimetrias fiscais. I. Ribeiro, Jamir Calili, orient. II. Título.

Arthur Martins Ramos

Os impactos da reforma tributária sobre a autonomia municipal no federalismo brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 14 de julho de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Rodrigo de Almeida Leite
Universidade Federal de Juiz de Fora

Bacharel Mateus Soares Borges Ottoni
Ministério Público de Minas Gerais (MPMG)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me guiado até aqui.

Aos meus pais, Sebastião e Selma, agradeço por serem meu alicerce ao longo desta caminhada e por seu apoio incondicional. À minha irmã, Marcella, agradeço por se fazer presente mesmo à distância.

Ao meu orientador, Jamir, agradeço pelas sugestões de tema que me conduziram a esta pesquisa e por toda a orientação e parceria ao longo deste período. Agradeço também ao professor Amilton, pelo auxílio prestado nesta jornada, e a todos os professores do curso, que contribuíram para minha formação pessoal e profissional.

Por fim, agradeço aos meus avós, tios, primos e amigos, por estarem sempre ao meu lado. Agradeço, ainda, a todos aqueles que, *in memoriam*, também fizeram parte da minha trajetória, e que carrego comigo sempre.

RESUMO

Este trabalho analisa os impactos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre a autonomia financeira dos municípios brasileiros, no contexto do federalismo fiscal nacional. Parte-se da constatação de que a Constituição de 1988 assegura aos municípios posição de simetria formal dentro da Federação, ainda que essa igualdade jurídica conviva com assimetrias fiscais historicamente consolidadas entre os entes locais. A pesquisa, de natureza aplicada, explicativa e qualitativa, desenvolvida pelo método dedutivo, examina os fundamentos do federalismo brasileiro e a autonomia financeira municipal a partir de três dimensões complementares: a capacidade de arrecadação própria, a participação nas receitas de outros entes e a disponibilidade de recursos para o exercício das competências constitucionais. Em seguida, sistematiza as principais alterações promovidas pela reforma tributária na arrecadação e repartição das receitas, com destaque para a instituição do Imposto sobre Bens e Serviços, a criação do Comitê Gestor do IBS e os novos critérios de partilha das receitas aos municípios. A partir desse quadro, analisa os efeitos dessas mudanças sobre a autonomia financeira municipal, constatando que a reforma reduz a autonomia normativa dos municípios sobre o principal tributo de sua competência exclusiva, ao mesmo tempo em que amplia, ao menos formalmente, sua participação na gestão do novo sistema tributário. Verifica-se, ainda, que os mecanismos redistributivos instituídos pela emenda produzem efeito apenas parcial sobre as desigualdades fiscais municipais, uma vez que os principais instrumentos de compensação criados pela reforma não contemplam repasse direto aos entes municipais. Conclui-se que a Emenda Constitucional nº 132/2023 aperfeiçoa determinados mecanismos de arrecadação e repartição das receitas tributárias, sem, contudo, equacionar de forma consistente as desigualdades fiscais entre os municípios brasileiros, de modo que a tensão entre a simetria federativa formalmente assegurada pela Constituição e as assimetrias fiscais materialmente persistentes permanece presente após a reforma.

Palavras-chave: Federalismo fiscal. Autonomia financeira municipal. Reforma tributária.

Emenda Constitucional nº 132/2023. Assimetrias fiscais.

ABSTRACT

This study analyzes the impacts of Constitutional Amendment No. 132/2023 on the financial autonomy of Brazilian municipalities within the context of national fiscal federalism. It starts from the premise that the 1988 Constitution grants municipalities a position of formal symmetry within the Federation, even though this legal equality coexists with historically consolidated fiscal asymmetries among local entities. The research, of an applied, explanatory and qualitative nature, developed through the deductive method, examines the foundations of Brazilian federalism and municipal financial autonomy based on three complementary dimensions: the capacity to raise own revenue, participation in revenue from other entities, and the availability of resources for the exercise of constitutional competences. It then systematizes the main changes introduced by the tax reform in the collection and distribution of revenue, highlighting the creation of the Tax on Goods and Services (IBS), the establishment of the IBS Management Committee, and the new criteria for revenue sharing with municipalities. Based on this framework, the study analyzes the effects of these changes on municipal financial autonomy, finding that the reform reduces municipalities' regulatory autonomy over the main tax within their exclusive competence, while formally expanding their participation in the management of the new tax system. It is further verified that the redistributive mechanisms established by the amendment produce only a partial effect on municipal fiscal inequalities, since the main compensation instruments created by the reform do not provide for direct transfers to municipal entities. It is concluded that Constitutional Amendment No. 132/2023 improves certain revenue collection and distribution mechanisms without, however, consistently addressing fiscal inequalities among Brazilian municipalities, so that the tension between the formal federative symmetry assured by the Constitution and the materially persistent fiscal asymmetries remains present after the reform.

Keywords: Fiscal federalism. Municipal financial autonomy. Tax reform. Constitutional Amendment No. 132/2023. Fiscal asymmetries.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CGIBS	Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
EC	Emenda Constitucional
GST	Goods and Services Tax
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
LC	Lei Complementar
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIS	Programa de Integração Social
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
VAF	Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 FEDERALISMO BRASILEIRO, AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS E SIMETRIA FEDERATIVA	11
2.1 Aspectos conceituais do federalismo	11
2.2 Federalismo brasileiro	12
2.3 Autonomia financeira dos municípios.....	14
2.4 Simetria federativa e assimetrias fiscais entre os municípios brasileiros.....	17
3 A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS ALTERAÇÕES NA ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS.....	20
3.1 Emenda Constitucional nº 132/2023	20
3.2 O Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a nova sistemática de arrecadação tributária	21
3.3 As alterações promovidas pela EC nº 132/2023 na arrecadação e repartição das receitas tributárias.....	23
4 OS IMPACTOS DA EC Nº 132/2023 SOBRE A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS	25
4.1 Os impactos estruturais da EC nº 132/2023 sobre as dimensões da autonomia financeira municipal.....	25
4.2 Os reflexos dos mecanismos redistributivos da reforma sobre as desigualdades fiscais municipais	27
4.3 A permanência da tensão entre a simetria federativa constitucional e as assimetrias fiscais municipais após a EC nº 132/2023	29
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS	33

1 INTRODUÇÃO¹

A Emenda Constitucional nº 132/2023 promoveu a mais ampla reforma do sistema tributário brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988, ao reorganizar a tributação sobre o consumo e redefinir os critérios de repartição das receitas públicas entre União, Estados e Municípios. Essa reconfiguração atinge diretamente os municípios, entes que, historicamente, mais dependem de mecanismos de transferência para financiar suas competências constitucionais e sustentar a prestação de serviços públicos essenciais à população.

A relevância do tema decorre não apenas da amplitude dessa mudança, mas também das profundas desigualdades econômicas e fiscais que historicamente marcam os municípios brasileiros, realidade que desafia a efetividade da autonomia que a Constituição lhes assegura. Embora a reforma já tenha sido amplamente estudada sob a ótica da simplificação tributária e da eficiência econômica nacional, ainda são escassos os estudos que analisam especificamente os novos critérios de partilha de receitas aos municípios e os mecanismos de compensação previstos pela emenda diante dessas desigualdades.

Diante desse cenário, o presente estudo estabelece como problema de pesquisa: em que medida a Emenda Constitucional nº 132/2023 impacta a autonomia financeira dos municípios no federalismo brasileiro?

Objetiva-se, de forma geral, analisar esses impactos à luz das assimetrias fiscais que caracterizam o federalismo brasileiro. Especificamente, pretende-se: (i) examinar os fundamentos do federalismo brasileiro e o tratamento constitucional da autonomia municipal, com enfoque na tensão entre simetria federativa e desigualdades municipais; (ii) analisar as alterações promovidas pela reforma na arrecadação, repartição e distribuição das receitas de interesse municipal; (iii) investigar os efeitos dessas alterações sobre a autonomia financeira municipal; e (iv) identificar os efeitos dos mecanismos instituídos pela emenda sobre as assimetrias fiscais entre os municípios.

A pesquisa delimita-se à análise jurídico-constitucional do tema, mediante interpretação sistemática das normas envolvidas, sem a pretensão de mensurar, em sentido amplo, os efeitos

¹Em observância ao art. 9.º, inciso I, alínea “c”, da Portaria CNPq n.º 2.664/2026, que institui a Política de Integridade na Atividade Científica, declara-se a utilização da plataforma Adapta One 26 como ferramenta de Inteligência Artificial Generativa (IAG) auxiliar na pesquisa e verificação de fontes bibliográficas, na reorganização de trechos e no aperfeiçoamento estilístico e textual do trabalho. O conteúdo produzido com esse auxílio foi submetido à supervisão e à revisão crítica do autor, a quem cabem a autoria intelectual, a definição temática e metodológica, a interpretação das fontes normativas e bibliográficas e as conclusões apresentadas.

econômicos da reforma. Trata-se de pesquisa aplicada, explicativa e de abordagem qualitativa, desenvolvida pelo método dedutivo, que parte dos fundamentos gerais do federalismo fiscal para examinar as alterações por ela introduzidas. A coleta de dados baseia-se em fontes primárias, como a Constituição Federal e a legislação da reforma tributária, e em fontes secundárias, compostas por doutrina especializada em federalismo e federalismo fiscal. O procedimento central de análise é o exame comparativo entre o regime constitucional anterior e o modelo instituído pela emenda, com ênfase nos critérios de repartição de receitas e nos mecanismos redistributivos destinados aos municípios.

Para alcançar esses objetivos, o trabalho está estruturado em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O segundo capítulo examina os fundamentos do federalismo brasileiro, a autonomia financeira municipal e a tensão entre simetria federativa e assimetrias fiscais. O terceiro capítulo descreve as principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023 na arrecadação e na repartição das receitas tributárias. O quarto capítulo analisa os impactos dessas alterações sobre a autonomia financeira dos municípios, à luz das dimensões que a compõem e das desigualdades fiscais historicamente existentes entre os entes municipais.

2 FEDERALISMO BRASILEIRO, AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS E SIMETRIA FEDERATIVA

Este capítulo estabelece as bases teóricas necessárias à compreensão dos impactos analisados nos capítulos seguintes. Aborda-se, inicialmente, os fundamentos conceituais do federalismo e, em seguida, a formação e as especificidades do modelo federativo brasileiro. Examina-se, na sequência, a autonomia financeira dos municípios como elemento estrutural do pacto federativo e, por fim, a tensão entre a simetria constitucionalmente assegurada aos entes locais e as assimetrias fiscais que marcam sua realidade concreta. Essa discussão fornece o referencial necessário para investigar, nos capítulos seguintes, os efeitos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre essa autonomia.

2.1 Aspectos conceituais do federalismo

Historicamente, o modelo federalista emergiu como resposta à necessidade de conciliar unidade política e diversidade territorial, tendo sua expressão inaugural nos Estados Unidos da América ao final do século XVIII. A expansão do federalismo nos séculos XIX e XX caminhou junto a processos de democratização e descentralização política em diversos continentes, moldando-se a contextos históricos e culturais variados.

Montesquieu (1979, p. 125) apresenta uma concepção de federação como “sociedade de sociedades”, que implica uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de um Estado maior que querem formar. Embora elaborada em contexto histórico diverso daquele em que se consolidou o Estado Federal contemporâneo, essa concepção evidencia a ideia de associação entre diferentes unidades políticas em torno de uma estrutura comum. O conceito de federalismo não possui uma teoria global, sendo tido como um modelo complexo, mas que possui algumas características unânimes, dentre elas a noção de que as unidades constituintes devem deter autonomia e assegurar participação no âmbito federal. Nessa linha de compreensão, Conti e Mascarenhas (2023, p. 114) observam que o conceito de federalismo não possui definição única e uniforme na doutrina, mas converge para a compreensão de uma forma de organização composta por, no mínimo, dois centros de poder politicamente autônomos que, embora não sejam independentes entre si, integram uma única estrutura estatal.

Estados democráticos atuais frequentemente adotam variantes do modelo federativo que combinam autonomia local e mecanismos de cooperação intergovernamental, articulando

ganhos de eficiência administrativa com maior espaço de participação política. Trata-se, portanto, de uma solução institucional flexível, capaz de acomodar distintos graus de heterogeneidade regional. Essa flexibilidade do federalismo, dotado de variações e níveis distintos de centralização e descentralização, pode ser verificada dentro de um mesmo sistema estrutural por intermédio de emendas constitucionais e novas legislações nacionais, como observado por Arretche (2009, p. 406-410).

Ao longo da história das instituições políticas, o federalismo consolidou-se como uma das principais formas de organização estatal. Caracteriza-se pela descentralização do poder e pela coexistência de múltiplos centros de decisão política. Conforme observa Watts (2008, p. 9), essa estrutura pressupõe uma repartição constitucional de competências entre diferentes ordens de governo, permitindo que cada uma exerça suas competências com autonomia, preservada a unidade política do Estado. Esse arranjo institucional possibilita a atuação simultânea dos diferentes níveis de governo sobre um mesmo território, de modo que a autonomia das unidades subnacionais coexiste com a unidade nacional. Essa divisão de competências reflete as especificidades regionais sem perder de vista os objetivos comuns da federação, exigindo mecanismos institucionais que acomodem simultaneamente impulsos de centralização e de descentralização. Trata-se de uma engenharia constitucional voltada a sustentar a coesão política sem suprimir a diversidade territorial.

Ao contrário dos Estados unitários, nos quais o poder político se concentra em um só centro decisório, e das confederações, nas quais a soberania permanece com os Estados-membros, o federalismo se caracteriza pela distribuição constitucional de competências entre entes autônomos. Essa distribuição de competências se materializa tanto no plano legislativo quanto nas esferas administrativas, conferindo aos entes federados capacidade de autogoverno. Tal característica diferencia o Estado Federal de outras formas de organização territorial do poder, garantindo que a autonomia dos entes provenha diretamente da Constituição, e não de simples delegação pelo poder central.

A incorporação dessas características ao constitucionalismo brasileiro ganhou feições particulares, sobretudo a partir da Constituição de 1988, cujo desenho federativo fornece o marco a partir do qual se tornam compreensíveis, em capítulos posteriores, os impactos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre a autonomia financeira dos municípios. Por isso, cabe examinar, no tópico seguinte, as especificidades do federalismo brasileiro.

2.2 Federalismo brasileiro

A instituição do modelo federativo no Brasil remonta à Proclamação da República, quando a Constituição de 1891 rompeu com a estrutura unitária do período imperial e estabeleceu a Federação como forma de organização do Estado brasileiro. Consolidou-se, a partir de então, um processo de descentralização política voltado à repartição de competências entre a União e os estados, conferindo maior autonomia aos entes subnacionais em relação ao modelo anterior. Afonso da Silva (2023, p. 80) aponta esse marco constitucional de ruptura apresentado pela Constituição de 1891 como elemento estruturante da organização estatal brasileira.

A experiência federativa brasileira não se desenvolveu de modo linear. Ao longo da evolução constitucional do país, o poder político oscilou repetidamente entre fases de maior e menor concentração, reflexo dos diferentes contextos históricos e institucionais vivenciados pelo Estado. As constituições de 1891 e 1946 fortaleceram a autonomia dos entes federativos. Períodos como o Estado Novo e o regime militar, por outro lado, ampliaram as competências da União e reduziram a autonomia política e administrativa dos estados e municípios. Essa trajetória confirma que o federalismo brasileiro nunca se estabilizou por completo, permanecendo sujeito a reconfigurações condicionadas ao contexto político-institucional brasileiro. Inclusive, a autocracia militar que se estabeleceu a partir da metade dos anos 1960 levou Bonavides (1980 apud Conti; Mascarenhas, 2023, p. 125) a sustentar que o federalismo brasileiro na época apresentava mais semelhanças de um Estado unitário do que a maioria dos Estados unitários integrantes da Comunidade Europeia.

Soares da Silva (2023, p. 126) identifica o federalismo brasileiro como arranjo institucional complexo que atravessa diferentes campos do Direito. Retomando a lógica de Arretche (2009, p. 410-413) acerca das reconfigurações institucionais, nota-se um processo de adaptação permanente, voltado a equilibrar a autonomia dos entes federativos com a preservação da unidade do Estado. Essa dualidade manifesta-se na tensão entre as demandas por autonomia regional e a necessidade de coordenação nacional federativa, característica que acompanha a evolução do federalismo brasileiro desde sua origem e influencia a distribuição de competências entre os diversos níveis de governo.

A evolução histórica desse modelo contribuiu para a formação de uma federação com características próprias. Nesse arranjo, Oliveira (2023, p. 117) observa que a soberania permanece una, atribuída exclusivamente à União (arts. 20 a 24 da Constituição), enquanto os Estados-membros (arts. 25 a 28), o Distrito Federal (art. 32) e os Municípios (arts. 29 a 31) recebem autonomias distintas e delimitadas pelo texto constitucional.

A Constituição Federal de 1988 representa o principal marco de consolidação do federalismo cooperativo brasileiro. O art. 18 reconheceu expressamente União, Estados, Distrito Federal e Municípios como entes da organização político-administrativa, conferindo aos municípios, pela primeira vez de forma plena, autonomia e participação ativa na execução das políticas públicas. Nesse sentido, Bonavides (2020, p. 352) compreende que a Constituição Cidadã conferiu novo significado ao pacto federativo ao reforçar a posição dos entes subnacionais dentro da organização do Estado brasileiro. Essa dimensão cooperativa manifestase, na prática, pela exigência de que os entes subnacionais disponham de meios efetivos para cumprir as competências comuns fixadas pela Constituição, o que projeta a discussão para o plano da autonomia financeira municipal.

Esse desenho institucional associa a descentralização das competências administrativas a mecanismos de cooperação entre os entes federativos. Preserva-se a unidade do Estado sem afastar a autonomia constitucionalmente assegurada aos governos locais. A posição conferida aos municípios pela Constituição de 1988 mostra que o federalismo brasileiro vai além da repartição formal de competências, incluindo instrumentos destinados a viabilizar o exercício efetivo das atribuições conferidas aos entes locais. Nesse sentido, o art. 30, inciso III, da Constituição Federal atribui aos municípios competência para "instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei" (Brasil, 1988, art. 30, inciso III). O art. 156 confere-lhes competência para instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, a transmissão de bens imóveis e os serviços de qualquer natureza, ao passo que o art. 158 assegura aos municípios participação no produto da arrecadação de tributos de titularidade da União e dos Estados, a exemplo dos 25% do ICMS previstos no inciso IV.

A consolidação desse modelo confirma o papel essencial da autonomia municipal dentro da organização federativa brasileira. A efetividade dessa autonomia não depende apenas da distribuição constitucional de competências, mas também das condições que permitem seu exercício concreto. Entre essas condições, destaca-se a dimensão financeira da autonomia municipal, cuja relevância para o funcionamento do federalismo brasileiro será examinada no tópico seguinte.

2.3 Autonomia financeira dos municípios

A autonomia financeira constitui um dos pilares do Estado Federal, na medida em que possibilita aos entes federativos exercerem, de forma efetiva, as atribuições que lhes foram

conferidas pela Constituição. No plano do federalismo fiscal, a autonomia ultrapassa a mera titularidade de competências tributárias: engloba a suficiência de recursos para o desempenho das atribuições públicas e a efetiva disponibilidade desses recursos na execução das políticas públicas que a Constituição confere aos entes federados.

A autonomia financeira municipal desdobra-se em três dimensões complementares: a capacidade de instituir e arrecadar receitas próprias, a participação nas receitas provenientes de outros entes federativos e a disponibilidade desses recursos para definir e executar políticas públicas dentro das competências constitucionalmente atribuídas. Essa compreensão encontra respaldo na doutrina, que concebe a autonomia municipal como fenômeno multifacetado, no qual a dimensão financeira desempenha papel determinante para concretizar as demais formas de autonomia: sem recursos suficientes, a concretização das competências constitucionalmente outorgadas aos entes locais fica comprometida.

Conforme sustentam Conti e Mascarenhas (2023, p. 126), a autonomia financeira fundamenta-se na garantia de recursos suficientes para que os entes federativos possam desempenhar suas atribuições de forma independente, constituindo elemento indispensável para a eficiência administrativa e para a própria preservação da estrutura federativa brasileira. Vale ressaltar que a autonomia assegurada pela Constituição aos entes federativos resultaria vazia se não viesse acompanhada dos recursos indispensáveis ao exercício das competências que lhes foram conferidas.

A doutrina do federalismo fiscal parte da premissa de que a descentralização das competências estatais somente produz resultados efetivos quando acompanhada da correspondente descentralização dos meios de financiamento necessários ao seu exercício. Nessa perspectiva, a atribuição constitucional de competências tributárias, por si só, não esgota a autonomia municipal, que depende igualmente da disponibilidade de receitas compatíveis com as responsabilidades assumidas pelos governos locais. Ratificando essa concepção, Weingast (1995, p. 6) sustenta que a descentralização da autoridade econômica gera os incentivos indispensáveis ao crescimento econômico. Sem essa correspondência entre competências administrativas e capacidade financeira, portanto, o pacto federativo perde efetividade.

Sob essa lógica, a Constituição Federal de 1988 estruturou um sistema de repartição de competências tributárias e de receitas públicas destinado a assegurar suporte financeiro ao exercício da autonomia municipal. Além de atribuir aos municípios competências para instituir e arrecadar tributos de sua titularidade, o texto constitucional estabeleceu mecanismos obrigatórios de repartição e transferência de receitas entre os entes federativos. Esse modelo

mostra que a arrecadação própria, isoladamente, não garante a autonomia financeira municipal, que também se apoia em mecanismos redistributivos voltados a reduzir as disparidades fiscais entre os municípios.

Nesse contexto, as receitas próprias, especialmente aquelas decorrentes da tributação municipal, representam importante instrumento de fortalecimento da autonomia financeira. Todavia, a realidade brasileira demonstra que a capacidade de arrecadação dos municípios é bastante heterogênea, sendo influenciada por fatores como a atividade econômica, a densidade populacional, o grau de urbanização, o desenvolvimento regional e a composição da base tributária local. Em razão dessas diferenças estruturais, parcela significativa dos municípios brasileiros apresenta reduzida capacidade de geração de receitas próprias, tornando-se fortemente dependente das transferências intergovernamentais para financiar suas atividades e assegurar a prestação dos serviços públicos essenciais (Conti; Mascarenhas, 2023, p. 123-124).

Levantamento do Poder360 (2021) com base em dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) revela que, em 2020, 4.340 dos 5.409 municípios brasileiros analisados, equivalentes a 80,2% do total, arrecadavam menos de 20% de suas receitas totais por meio de tributos próprios, dependendo predominantemente das transferências constitucionais e legais para financiar suas atividades. Nesse sentido, Conti e Mascarenhas (2023, p. 123-124) observam que a reduzida margem de ajuste das finanças municipais faz com que pequenas variações nas transferências constitucionais sejam suficientes para comprometer a sustentabilidade financeira de diversos municípios, ampliando sua dependência de repasses intergovernamentais e limitando, consequentemente, o exercício efetivo da autonomia federativa.

Essa realidade impõe que a autonomia financeira municipal seja compreendida para além da perspectiva normativa. Embora a Constituição assegure formalmente competências tributárias aos municípios, a efetiva capacidade de exercício dessas competências varia conforme fatores econômicos, sociais e fiscais que condicionam a arrecadação de cada ente. Sintetiza-se, assim, que a previsão constitucional de competências, isoladamente, não garante seu exercício efetivo. Dessa forma, a autonomia financeira comporta uma dimensão material que a mera atribuição constitucional de competências não é capaz de assegurar: a existência efetiva de recursos capazes de viabilizar a atuação estatal e o cumprimento das funções públicas atribuídas aos governos locais.

Nesse cenário, é a repartição constitucional de receitas que sustenta o equilíbrio federativo. Os mecanismos de transferência obrigatória procuram compensar, ao menos parcialmente, as diferenças de capacidade arrecadatória existentes entre os municípios,

permitindo que entes com menor potencial econômico disponham de condições mínimas para exercer as competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas. Nesse sentido, Derzi (2018, p. 136) destaca que o federalismo financeiro delineado pela Constituição de 1988 fortalece a autonomia política, legislativa e financeira dos entes federativos ao ampliar sua participação na receita tributária e instituir mecanismos de redistribuição destinados à equalização das desigualdades regionais e à garantia de condições materiais para o exercício de suas competências.

Entretanto, a existência desses mecanismos não elimina as desigualdades fiscais observadas entre os municípios brasileiros. A efetividade da autonomia financeira permanece condicionada à capacidade econômica local, ao volume das receitas próprias e ao grau de dependência das transferências constitucionais. Em consequência, os municípios, embora submetidos ao mesmo regime jurídico, podem apresentar condições significativamente distintas para cumprir suas atribuições constitucionais.

Dessa forma, a autonomia financeira municipal, embora constitucionalmente assegurada, não se manifesta de maneira uniforme na realidade federativa brasileira. A distinção entre a igualdade jurídica conferida aos municípios e as diferenças econômicas que condicionam o exercício efetivo dessa autonomia constitui aspecto central para a compreensão do federalismo brasileiro contemporâneo. Por essa razão, torna-se necessário examinar, no tópico seguinte, como a simetria federativa prevista na Constituição convive com profundas assimetrias fiscais entre os municípios, contexto que servirá de base para a análise dos impactos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre a autonomia financeira municipal.

2.4 Simetria federativa e assimetrias fiscais entre os municípios brasileiros

No desenho federativo instituído pela Carta Magna, adotou-se um modelo de organização que confere tratamento jurídico uniforme aos entes federativos de mesma natureza. Esse modelo reflete a adoção do princípio da simetria federativa, segundo o qual todos os municípios integram a Federação em posição formalmente equivalente, independentemente de sua dimensão territorial, população ou capacidade econômica. Conforme observa Afonso da Silva (2023, p. 101), a organização federativa brasileira estrutura-se sobre a autonomia constitucionalmente assegurada aos entes federativos, preservando tratamento uniforme quanto às competências e prerrogativas institucionais. A partir dessa lógica, a simetria contribui para a estabilidade do pacto federativo ao estabelecer parâmetros jurídicos comuns para a atuação dos governos locais.

Entretanto, a igualdade formal estabelecida pela Constituição convive com profundas diferenças econômicas, demográficas e fiscais entre os municípios brasileiros. Na prática, enquanto grandes centros urbanos dispõem de bases econômicas diversificadas e elevada capacidade de arrecadação própria, parcela expressiva dos municípios depende quase integralmente das transferências intergovernamentais para financiar suas atividades. Essa realidade mostra que a organização federativa, ainda que estruturada sobre uma repartição constitucional uniforme de competências, convive permanentemente com a tentativa de conciliar os objetivos comuns do Estado com realidades locais profundamente distintas, tensão que se manifesta diretamente entre a uniformidade jurídica e a diversidade material dos entes federados.

As diferenças anteriormente apontadas demonstram que a simetria federativa não se confunde com igualdade material entre os municípios. Embora todos estejam submetidos ao mesmo regime constitucional, as condições efetivas para o exercício de suas competências variam significativamente em razão de fatores econômicos, sociais e regionais. Essas diferenças tornam-se particularmente evidentes no campo da autonomia financeira municipal. Municípios formalmente submetidos ao mesmo regime jurídico podem apresentar capacidades substancialmente distintas de investimento e de oferta de serviços essenciais à população. Nesse contexto, o principal desafio do federalismo brasileiro reside na convivência entre a uniformidade jurídica estabelecida pela Constituição e as profundas assimetrias econômicas e fiscais existentes entre os municípios. A simetria constitucional assegura parâmetros normativos comuns, mas os condicionamentos materiais que limitam o exercício efetivo da autonomia local permanecem, em grande parte, fora de seu alcance. Esse descompasso entre a uniformidade jurídica e a diversidade das condições concretas dos entes federativos caracteriza as chamadas assimetrias federativas, cuja manifestação mais relevante, no caso brasileiro, ocorre na dimensão fiscal.

Essa tensão também ocupa espaço relevante no debate contemporâneo acerca do federalismo. A adoção de mecanismos diferenciados de repartição de receitas e de políticas de equalização fiscal não se mostra, por si só, incompatível com o princípio da simetria federativa, desde que orientada pela redução das desigualdades regionais e pela promoção dos objetivos fundamentais da Constituição. Em sentido semelhante, estudos de direito comparado sobre o federalismo europeu, como o de Durst (2024, p. 151-179) a propósito da experiência italiana, revelam que a convivência entre autonomia territorial e unidade nacional constitui desafio recorrente entre os Estados que adotam arranjos de descentralização regional, ainda que as soluções institucionais adotadas variem consideravelmente conforme a trajetória histórica de

cada país. Esses exemplos sugerem que a preservação da unidade federativa não é incompatível, em tese, com a promoção de maior equilíbrio material entre as unidades subnacionais, ainda que a efetividade concreta dessa conciliação dependa do desenho institucional específico de cada experiência nacional.

No caso brasileiro, entretanto, a elevada diversidade econômica dos municípios faz com que a tensão entre simetria formal e assimetrias fiscais assumam posição central no debate sobre federalismo fiscal. A igualdade de competências prevista na Constituição não afasta a existência de profundas diferenças na capacidade de geração de receitas próprias, nem reduz, por si só, a dependência financeira de parcela significativa dos municípios em relação às transferências constitucionais. Assim, a efetividade da autonomia municipal permanece diretamente relacionada ao funcionamento dos mecanismos de repartição de receitas e de equalização fiscal instituídos pelo sistema tributário nacional.

Sob essa perspectiva, a Reforma Tributária promovida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 reacende o debate acerca da capacidade do novo modelo de arrecadação e repartição de receitas para atenuar ou perpetuar as assimetrias fiscais historicamente existentes entre os municípios brasileiros. A substituição de tributos municipais por um sistema compartilhado de tributação sobre o consumo altera os instrumentos de financiamento das administrações locais e amplia a relevância dos critérios de distribuição das receitas arrecadadas para a efetividade da autonomia financeira. Compreender a relação entre simetria federativa e desigualdades fiscais constitui, portanto, pressuposto indispensável para analisar os impactos da reforma sobre a autonomia financeira municipal, tema que será desenvolvido no capítulo seguinte.

3 A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS ALTERAÇÕES NA ARRECADAÇÃO E REPARTIÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS

Analisadas as bases teóricas da pesquisa, cabe agora examinar a reforma tributária propriamente dita. O capítulo começa pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pelo contexto que motivou sua aprovação. Na sequência, o Imposto sobre Bens e Serviços é apresentado com mais detalhe, sobretudo quanto à nova sistemática de arrecadação. As alterações nos critérios de repartição das receitas tributárias fecham o capítulo.

3.1 Emenda Constitucional nº 132/2023

O sistema tributário brasileiro sobre o consumo consolidou-se a partir de forte fragmentação normativa e elevada complexidade operacional. A coexistência de tributos distintos, incidentes sobre bases econômicas semelhantes (ICMS e ISS nos planos estadual e municipal; PIS e Cofins no plano federal), ampliou os custos de conformidade tributária, a cumulatividade de impostos e a insegurança jurídica enfrentada por empresas e contribuintes. Paralelamente, a disputa por investimentos entre Estados e Municípios estimulou a expansão da chamada guerra fiscal, sobretudo em torno do ICMS, aprofundando desequilíbrios regionais e reduzindo a eficiência do sistema tributário nacional.

Esse diagnóstico sustentou, por mais de trinta anos, sucessivas tentativas de reforma tributária que não avançaram no Congresso Nacional, até que a proposta originada na PEC nº 45/2019 fosse promulgada como Emenda Constitucional nº 132, em 20 de dezembro de 2023.

Nesse panorama, Conti e Mascarenhas (2023, p. 115) caracterizam a EC nº 132/2023 como a mais significativa repactuação do federalismo brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988, na medida em que a reforma extingue as competências tributárias mais relevantes dos entes subnacionais e as substitui por uma competência colegiada, gerida por um órgão que os autores denominam Conselho Intergovernamental e que a redação final da reforma batizou de Comitê Gestor do IBS, examinado adiante. Do ponto de vista técnico, a reforma substituiu cinco tributos sobre o consumo por um modelo de Imposto sobre Valor Agregado dual: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados e Municípios, e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União. A reforma também instituiu o Imposto Seletivo, incidente sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, e determinou a implementação gradual do novo modelo ao longo

de um período de transição de aproximadamente sete anos, com a regulamentação infraconstitucional a cargo de leis complementares específicas.

Fixados os traços gerais da reforma, cabe examinar as características técnicas do Imposto sobre Bens e Serviços e sua nova sistemática de arrecadação.

3.2 O Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a nova sistemática de arrecadação tributária

O Imposto sobre Bens e Serviços foi instituído pela EC nº 132/2023 mediante a inclusão do art. 156-A na Constituição Federal, com a função de substituir o ICMS, tributo de competência estadual, e o ISS, tributo de competência municipal. Diferentemente do modelo anterior, em que cada ente federativo detinha competência exclusiva sobre seu respectivo imposto, o IBS passou a ser um tributo de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, regido por legislação nacional uniforme, regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025.

Um dos elementos centrais dessa transformação é a adoção do princípio do destino, segundo o qual a arrecadação do IBS ocorre no local de consumo do bem ou serviço, e não mais no local de sua produção ou prestação, como ocorria predominantemente sob a sistemática do ICMS. O imposto opera, ademais, sob regime de não cumulatividade plena, com direito a crédito amplo sobre a totalidade das aquisições tributadas, o que distingue o novo modelo da estrutura anterior, marcada por regimes de creditamento parciais e por exceções setoriais que ampliavam a complexidade da apuração tributária.

A gestão do IBS foi atribuída a um órgão colegiado denominado Comitê Gestor do IBS (CGIBS), instituído pela Lei Complementar nº 227/2026 com base no art. 156-B da Constituição. Trata-se de entidade pública sob regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, à qual compete editar o regulamento único do imposto, promover sua arrecadação, efetuar as compensações devidas, distribuir o produto arrecadado entre os entes federativos e decidir o contencioso administrativo a ele relativo (Brasil, 2026, arts. 1º-2º). Embora a fiscalização, o lançamento e a cobrança do imposto permaneçam a cargo das administrações tributárias e procuradorias de cada ente, o produto da arrecadação passa a ser centralizado e posteriormente distribuído aos entes federativos (Conti; Mascarenhas, 2023, p. 116-117).

O CGIBS não constitui órgão único. Sua estrutura organizacional compreende Conselho Superior, Presidência e Vice-Presidência, Diretoria Executiva e suas diretorias, Secretaria-Geral, Assessoria de Relações Institucionais e Interfederativas, Corregedoria e Auditoria

Interna. O Conselho Superior é a instância máxima de deliberação e integra 54 representantes: 27 dos Estados e do Distrito Federal e 27 dos Municípios e do Distrito Federal. Na representação municipal, 14 integrantes são eleitos com votos de igual valor entre os Municípios e 13 por votação ponderada pela população (Brasil, 2026, arts. 7º-10).

Compete ao Conselho Superior, entre outras atribuições, aprovar o regulamento único do IBS, deliberar sobre matérias institucionais e supervisionar a atuação do Comitê, enquanto a Diretoria Executiva realiza a gestão administrativa e operacional e executa as deliberações do colegiado. A legislação também atribui ao CGIBS a arrecadação, a compensação e a distribuição do produto do imposto, a uniformização da interpretação normativa e a decisão do contencioso administrativo, prevendo mecanismos de harmonização com a administração tributária da União para evitar interpretações divergentes entre o IBS e a CBS (Brasil, 2026, arts. 2º, 11 e 25-27).

Ainda durante a tramitação da proposta original, Brandão, Viana e Silva (2021, p. 12-13) já destacavam que a composição do comitê seria decisiva para a preservação da autonomia dos Estados e Municípios, comparando o modelo então em debate a dois parâmetros institucionais. O primeiro era o Comitê Gestor do Simples Nacional, cuja composição de oito membros, dividida entre quatro representantes da Receita Federal do Brasil, dois de Estados e dois de Municípios, evidenciava uma predominância da União apontada pelas autoras como padrão a ser evitado no desenho do comitê do IBS. O segundo era o Conselho do GST (Goods and Services Tax) indiano, cujas deliberações atribuem um terço dos votos à União e dois terços aos Estados, numa fórmula que as autoras identificavam como mecanismo capaz de contrabalancear a autonomia federativa dos entes. Essa preocupação comparativa dialoga diretamente com a posição dos Municípios no Comitê Gestor do IBS, entes que, ao contrário dos Estados, jamais haviam integrado estrutura de gestão tributária compartilhada em nível nacional.

Nesse desenho institucional, a Lei Complementar nº 227/2026 reservou representação paritária a Estados e Distrito Federal, de um lado, e a Municípios e Distrito Federal, de outro, submetendo as deliberações a quóruns qualificados. Segundo Primo (2026, p. 1), a uniformidade alcançada por essa concentração de competências no Comitê Gestor somente preserva a autonomia federativa quando sustentada por controle externo efetivo dos próprios entes, deliberação por maioria qualificada e transparência das decisões, sob pena de a gestão integrada converter-se em centralização. A efetividade concreta dessas condições no desenho institucional brasileiro será examinada no capítulo seguinte.

A implementação do IBS ocorre de forma gradual. A fase de testes teve início em janeiro de 2026, com alíquotas reduzidas e sem efeitos arrecadatários plenos, e a transição para o novo modelo deverá se completar até 2033, ano em que o ICMS e o ISS serão definitivamente extintos. Delineada a arquitetura técnica do IBS, resta examinar as alterações que a reforma promoveu especificamente nos critérios de arrecadação e repartição das receitas tributárias entre os entes federativos.

3.3 As alterações promovidas pela EC nº 132/2023 na arrecadação e repartição das receitas tributárias

A reforma tributária alterou substancialmente os critérios de repartição das receitas entre os entes federativos, com impacto direto sobre os mecanismos que, até então, regiam a distribuição do produto arrecadado aos Municípios. Sob a sistemática anterior, a cota-parte municipal do ICMS era distribuída com base no Valor Adicionado Fiscal (VAF) em, no mínimo, 65% de seu montante, critério que vinculava o repasse à atividade econômica gerada no território de cada ente, cabendo à legislação estadual disciplinar a distribuição do percentual remanescente.

Com a instituição do IBS, o critério do VAF é extinto para fins de partilha municipal. Da parcela estadual do IBS, 25% continuam sendo destinados aos Municípios, como já ocorria com o ICMS, mas segundo novos critérios fixados pelo art. 158, § 2º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 132/2023: 80% na proporção da população, 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, 5% com base em indicadores de preservação ambiental, e 5% em montantes iguais para todos os Municípios do Estado. Essa mudança desloca o eixo da partilha municipal de um critério essencialmente devolutivo, vinculado à atividade econômica local, para um modelo de perfil predominantemente redistributivo, fundado sobretudo em critério populacional.

Segundo Salerno e Madi (2025), dados da Secretaria do Tesouro Nacional revelam que a cota-parte do ICMS representa, em média, 15% das receitas correntes municipais, variando de 6% em Belo Horizonte a 34% em Boa Vista, e que, no período de 2019 a 2024, a cota-parte por habitante chegou a ser 167 vezes maior em São Francisco do Conde (BA) do que em Águas Lindas de Goiás (GO). É essa disparidade que dimensiona a extensão do período de transição fixado pela reforma: o novo modelo de partilha do IBS será implementado ao longo de cerca de cinquenta anos, prazo estendido a setenta anos para os municípios que registrarem queda expressiva de receita, aos quais se aplicará mecanismo de seguro-receita.

A reforma também instituiu mecanismos de compensação para o período de transição. O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais do ICMS, previsto no art. 12 da EC nº 132/2023, destina-se a compensar, entre 2025 e 2032, contribuintes beneficiários de incentivos fiscais de ICMS concedidos por prazo certo, mediante aportes graduais da União. Já o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, instituído pelo art. 159-A da Constituição, tem por finalidade reduzir desigualdades regionais e sociais mediante recursos da União destinados a Estados e ao Distrito Federal, não havendo, nesse fundo, previsão de repasse direto a Municípios. A criação desses mecanismos reconhece, no próprio texto constitucional, a existência de assimetrias fiscais entre os entes federativos, ainda que sua abrangência e suficiência para reduzi-las permaneçam questão em aberto.

O quadro a seguir sintetiza as principais mudanças promovidas pela reforma na estrutura de arrecadação e repartição de receitas:

Quadro 1 – Síntese das alterações promovidas pela EC nº 132/2023 na arrecadação e repartição das receitas tributárias

Estrutura anterior	Nova estrutura
Tributação fragmentada sobre o consumo (ICMS, ISS, PIS, Cofins)	Modelo baseado em IVA dual (IBS e CBS)
Tributação predominante na origem	Tributação no destino
Partilha municipal do ICMS por Valor Adicionado Fiscal (mín. 65%)	Partilha do IBS majoritariamente por critério populacional (80%)
Guerra fiscal entre Estados e Municípios	Redução de incentivos fiscais territoriais
Gestão descentralizada por ente federativo	Gestão centralizada pelo Comitê Gestor do IBS

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

Sistematizadas as principais alterações promovidas pela EC nº 132/2023 na arrecadação e repartição das receitas tributárias, cabe investigar, no capítulo seguinte, os efeitos dessas mudanças sobre a autonomia financeira dos municípios brasileiros.

4 OS IMPACTOS DA EC Nº 132/2023 SOBRE A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

Com as alterações da reforma já sistematizadas, resta avaliar seus efeitos concretos sobre a autonomia financeira municipal. Isso é feito a partir das três dimensões já mencionadas no capítulo 2 (normativa, participativa e material), seguidas pela análise dos mecanismos redistributivos e, por último, pela discussão sobre se a tensão entre simetria e desigualdade se mantém após a EC nº 132/2023.

4.1 Os impactos estruturais da EC nº 132/2023 sobre as dimensões da autonomia financeira municipal

O exame dos impactos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre a autonomia financeira municipal exige retomar a estrutura tripartite estabelecida no capítulo anterior: a capacidade de instituir e arrecadar receitas próprias, a participação nas receitas provenientes de outros entes federativos, e a disponibilidade desses recursos para a execução de políticas públicas. Cada uma dessas dimensões foi atingida de forma distinta pela reforma, e a compreensão dessas diferenças é indispensável para avaliar se a autonomia financeira municipal foi fortalecida, mantida ou fragilizada pelo novo modelo tributário.

A primeira dimensão, relativa à capacidade de instituir e arrecadar receitas próprias, foi diretamente afetada pela extinção do ISS. Sob o regime anterior, os municípios detinham competência normativa plena sobre esse tributo, podendo fixar suas próprias alíquotas dentro dos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 116/2003, e legislar sobre isenções e regimes específicos aplicáveis à sua realidade econômica local. Com a instituição do IBS, essa competência normativa individual é substituída por legislação nacional uniforme, regulamentada por lei complementar e gerida pelo Comitê Gestor. Os municípios preservam a faculdade de fixar suas próprias alíquotas dentro do sistema do IBS, mas perdem a capacidade de definir isoladamente a estrutura do tributo, seus regimes específicos e suas hipóteses de incidência, atribuições que passam a depender de deliberação colegiada. Trata-se, portanto, de uma perda de autonomia normativa que não se limita à esfera fiscal, mas atinge a própria margem de manobra legislativa dos entes locais sobre o principal tributo de sua competência exclusiva.

A segunda dimensão, referente à participação nas receitas provenientes de outros entes federativos, apresenta um quadro mais paradoxal. Pela primeira vez, os municípios passam a

integrar, em condição de paridade com os Estados e o Distrito Federal, um órgão colegiado de gestão tributária de alcance nacional. É avanço formal relevante: sob a sistemática anterior do ICMS, a gestão do tributo era realizada pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, órgão do qual os municípios jamais participaram, ainda que parte expressiva de sua receita dependesse das decisões ali tomadas. A criação do Comitê Gestor do IBS corrige, ao menos formalmente, essa exclusão histórica. Essa avaliação, contudo, não é unânime na doutrina. Segundo Primo (2026, p. 9-11), a concentração de competências regulamentares, arrecadatórias e contenciosas no Comitê Gestor somente preserva a autonomia federativa quando sustentada por controle externo efetivo dos próprios entes, deliberação por maioria qualificada e transparência das decisões, condições que, embora formalmente presentes no desenho normativo do órgão, dependem de verificação em sua operação concreta.

Em sentido mais cético, Freitas e Souza (2025), em artigo publicado na Revista FT, sustentam que a própria concentração de funções administrativas e arrecadatórias em um órgão nacional já representa, por si, uma inflexão relevante nas bases do federalismo brasileiro, capaz de limitar significativamente a capacidade de autogoverno dos entes subnacionais, independentemente dos mecanismos de controle previstos. A tensão entre essas duas leituras indica que a participação formal dos municípios no Comitê Gestor, embora represente ganho institucional inédito, não equivale automaticamente a ganho de autonomia efetiva: o teste decisivo está na capacidade real desses entes de influenciar as deliberações do órgão, e não apenas nele figurar.

Comparando esse desenho com o que Primo (2026, p. 20) considera necessário (controle externo, maioria qualificada e transparência), o quadro é de adesão só parcial. A paridade entre Estados e Municípios no Conselho Superior resolve a parte da representação, mas o controle externo, no fim das contas, continua nas mãos dos próprios entes que compõem o órgão. Não há instância de controle autônoma, nem participação da sociedade civil. Isso dá algum fôlego à crítica de Freitas e Souza (2025), veiculada na Revista FT: concentrar as funções regulamentar, arrecadatória e contenciosa em um único órgão nacional já seria, por si, uma inflexão federativa, mesmo com a paridade de representação garantida no papel.

A terceira dimensão, relativa à disponibilidade de recursos para a execução de políticas públicas, é diretamente afetada pela substituição do critério do Valor Adicionado Fiscal pelo critério predominantemente populacional na partilha do IBS aos municípios. Essa mudança não altera o volume agregado de recursos disponíveis ao conjunto dos municípios brasileiros, mas reconfigura sua distribuição interna: municípios com elevada atividade econômica e reduzida população, que historicamente se beneficiavam do critério devolutivo, tendem a perder

participação relativa, enquanto municípios populosos, independentemente de sua capacidade produtiva, tendem a ampliá-la. Esse deslocamento não é, em si, positivo ou negativo do ponto de vista da autonomia financeira: significa apenas que a disponibilidade de recursos deixa de refletir a atividade econômica local para refletir, majoritariamente, o tamanho da população atendida, o que altera os incentivos dos municípios à promoção do próprio desenvolvimento econômico.

Um exemplo ajuda a entender esse deslocamento: municípios turísticos pequenos, mas com forte movimento econômico, cuja população não reflete o quanto se consome ali. Pelo critério do VAF, esse dinamismo se traduzia em mais recursos do ICMS. Pelo critério populacional do IBS, isso deixa de valer, e esses municípios tendem a perder espaço para outros, maiores em número de habitantes, mas menos dinâmicos economicamente. Ou seja: o critério populacional, por ignorar a atividade econômica local, não protege necessariamente quem é pequeno e rico, podendo até prejudicar, a depender das peculiaridades de cada município.

A análise das três dimensões revela que a EC nº 132/2023 não afeta uniformemente a autonomia financeira municipal: a dimensão normativa é reduzida, a dimensão participativa é formalmente ampliada mas materialmente incerta, e a dimensão distributiva é realocada sem necessariamente ser fortalecida. Compreendido esse quadro estrutural, cabe examinar, a seguir, os efeitos concretos dessa realocação sobre as desigualdades fiscais entre os municípios brasileiros, à luz dos dados empíricos disponíveis.

4.2 Os reflexos dos mecanismos redistributivos da reforma sobre as desigualdades fiscais municipais

O diagnóstico empírico apresentado no capítulo 2 revelou um quadro de acentuada heterogeneidade na capacidade arrecadatória dos municípios brasileiros: levantamento do Poder360 (2021) mostrou que, em 2020, mais de 80% dos municípios arrecadavam menos de 20% de suas receitas totais por meio de tributos próprios, dependendo predominantemente de transferências intergovernamentais. Esse quadro se aprofunda quando observado sob a ótica da distribuição intermunicipal da cota-parte do ICMS: segundo Salerno e Madi (2025), a cota-parte por habitante chegou a ser 167 vezes maior em São Francisco do Conde, na Bahia, do que em Águas Lindas de Goiás, entre 2019 e 2024. É diante desse cenário de partida que os mecanismos redistributivos introduzidos pela EC nº 132/2023 devem ser avaliados: não como soluções abstratas, mas como respostas a uma desigualdade fiscal já mensurável e substancial.

O novo critério de partilha do IBS aos municípios, fundado em 80% na proporção da população, configura-se como instrumento de alcance limitado diante dessa desigualdade. A população, tomada isoladamente, não é indicador de capacidade fiscal nem de vulnerabilidade econômica: um município populoso pode ser tão dependente de transferências quanto um município pequeno, e a substituição do critério devolutivo pelo populacional apenas desloca o beneficiário da distribuição, sem necessariamente direcionar recursos aos municípios de menor capacidade arrecadatória própria. Os 10% distribuídos conforme indicadores de melhoria educacional e equidade, e os 5% conforme indicadores ambientais, ainda que tecnicamente mais sensíveis a critérios de necessidade, representam parcela residual do total partilhado. Os 5% restantes, distribuídos em montantes iguais a todos os municípios do Estado, beneficiam proporcionalmente mais os municípios menores, mas em valor absoluto insuficiente para alterar de forma significativa sua situação fiscal. O desenho da partilha, portanto, prioriza um critério de fácil aferição e baixa litigiosidade, o populacional, em detrimento de critérios mais diretamente vinculados à redução da desigualdade fiscal propriamente dita.

Os mecanismos de compensação instituídos pela reforma apresentam limitação ainda mais relevante para os fins desta pesquisa: nenhum deles direciona recursos diretamente aos municípios. O Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais do ICMS destina-se a compensar contribuintes privados, pessoas físicas e jurídicas beneficiárias de incentivos fiscais estaduais, e não os entes municipais. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, por sua vez, tem seus recursos distribuídos exclusivamente a Estados e ao Distrito Federal, sem previsão de repasse direto aos municípios, ainda que a redução das desigualdades regionais e sociais conste expressamente entre seus objetivos constitucionais. Essa ausência constitui lacuna relevante: os instrumentos concebidos pela própria reforma para mitigar assimetrias fiscais entre entes federativos não alcançam o nível de governo que, segundo os dados apresentados, mais sofre com a heterogeneidade da capacidade arrecadatória.

A extensão do período de transição reforça essa avaliação. Segundo Salerno e Madi (2025), o novo modelo de partilha será implementado ao longo de aproximadamente cinquenta anos, prazo estendido a setenta anos para os municípios que registrarem queda expressiva de receita, aos quais se aplicará mecanismo de seguro-receita. Um prazo dessa extensão, ainda que compreensível do ponto de vista da segurança jurídica e da previsibilidade orçamentária dos entes afetados, também posterga por décadas a efetiva correção das disparidades identificadas, mantendo, na prática, boa parte da configuração distributiva anterior por um período que ultrapassa a própria expectativa de vigência de sucessivos mandatos e planos de governo municipais.

Os mecanismos redistributivos da EC nº 132/2023, portanto, produzem efeito qualificadamente parcial sobre as desigualdades fiscais municipais: alteram o critério de partilha entre os municípios de um mesmo Estado, mas não instituem instrumento de compensação direta para os entes municipais como categoria, e diferem por décadas a plena vigência do novo modelo. Resta investigar, à luz desse quadro, se a tensão entre a simetria federativa formalmente assegurada pela Constituição e as assimetrias fiscais materialmente persistentes, identificada no capítulo 2, permanece inalterada, atenuada ou agravada após a reforma.

4.3 A permanência da tensão entre a simetria federativa constitucional e as assimetrias fiscais municipais após a EC nº 132/2023

O capítulo 2 desta pesquisa estabeleceu que a Constituição de 1988 assegura aos municípios brasileiros posição de simetria formal dentro da Federação: todos integram a organização federativa em condição jurídica equivalente, independentemente de sua dimensão territorial, população ou capacidade econômica. Essa simetria, no entanto, convive com profundas assimetrias materiais, decorrentes de fatores econômicos, demográficos e regionais que a uniformidade normativa não elimina. A Reforma Tributária foi apresentada, entre seus fundamentos declarados, como instrumento capaz de atenuar essa tensão, ao propor novos critérios de arrecadação e repartição de receitas supostamente mais sensíveis às desigualdades entre os entes federativos.

Os resultados examinados nos itens anteriores, contudo, indicam que essa tensão permanece, em grande medida, inalterada. A análise das três dimensões da autonomia financeira, no item 4.1, mostrou que a reforma reduz a autonomia normativa municipal sobre o principal tributo de competência exclusiva dos municípios, ao mesmo tempo em que amplia sua participação formal na gestão do novo tributo compartilhado, sem que essa ampliação garanta, por si só, influência efetiva sobre as deliberações do Comitê Gestor. O exame dos mecanismos redistributivos, no item 4.2, revelou que o novo critério de partilha desloca beneficiários sem necessariamente direcionar recursos aos municípios de menor capacidade fiscal, e que os fundos de compensação criados pela reforma não alcançam os entes municipais como categoria. Em conjunto, esses achados sugerem que a EC nº 132/2023 aperfeiçoa aspectos pontuais do sistema de arrecadação e repartição de receitas, sem, contudo, instituir mecanismo capaz de equacionar de forma consistente a distância entre a igualdade jurídica assegurada aos municípios e as condições materiais desiguais em que exercem sua autonomia financeira.

Essa permanência não é peculiaridade do federalismo brasileiro. Estudos de direito comparado sobre o federalismo europeu, como o de Durst (2024, p. 151-179) a propósito da experiência italiana, revelam que a convivência entre autonomia territorial e unidade nacional constitui desafio recorrente entre os Estados que adotam arranjos de descentralização regional, ainda que as soluções institucionais adotadas variem consideravelmente conforme a trajetória histórica de cada país. O caso brasileiro, contudo, distingue-se pela magnitude das disparidades envolvidas e pela ausência, na reforma recém-aprovada, de instrumento de compensação dirigido especificamente aos municípios, o que aproxima o modelo nacional mais da manutenção do desenho anterior do que de uma ruptura em direção à equalização fiscal efetiva.

Diante desse quadro, é possível afirmar que a Emenda Constitucional nº 132/2023 aperfeiçoa os mecanismos de arrecadação e repartição das receitas tributárias, sem, no entanto, eliminar as desigualdades fiscais decorrentes das distintas capacidades arrecadatórias dos municípios brasileiros. A efetividade da autonomia financeira municipal permanece condicionada a fatores que a reforma não altera de forma estrutural, mantendo-se a tensão entre a simetria federativa formalmente assegurada pela Constituição e a realidade fiscal heterogênea dos entes locais. As implicações desse achado para a compreensão do federalismo fiscal brasileiro contemporâneo serão desenvolvidas nas considerações finais desta pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho investigou em que medida a Emenda Constitucional nº 132/2023 impacta a autonomia financeira dos municípios brasileiros. A pesquisa partiu da constatação de que a Constituição de 1988 assegura aos entes locais posição de simetria formal dentro da Federação, ainda que essa igualdade jurídica conviva com assimetrias fiscais profundas e historicamente consolidadas entre eles.

No capítulo 2, examinaram-se os fundamentos do federalismo e a posição dos municípios na organização federativa brasileira. A autonomia financeira municipal foi compreendida a partir de três dimensões complementares: a capacidade de arrecadar receitas próprias, a participação nas receitas de outros entes e a disponibilidade de recursos para o exercício das competências constitucionais. A análise histórica e doutrinária permitiu concluir que essa autonomia, embora formalmente assegurada desde 1988, nunca se manifestou de maneira uniforme entre os municípios brasileiros, dada a heterogeneidade de suas capacidades econômicas e arrecadatórias.

O capítulo 3 sistematizou as principais mudanças promovidas pela reforma: a substituição do ICMS e do ISS pelo Imposto sobre Bens e Serviços, a adoção do princípio do destino, a criação do Comitê Gestor do IBS e os novos critérios de partilha das receitas aos municípios. Identificou-se que a reforma extingue o Valor Adicionado Fiscal como critério de repasse e o substitui por parâmetros predominantemente populacionais, além de instituir fundos de compensação cuja abrangência não alcança diretamente os entes municipais.

A partir desse quadro, o capítulo 4 respondeu ao problema de pesquisa proposto. A reforma reduz a autonomia normativa dos municípios sobre o principal tributo de sua competência exclusiva, ao mesmo tempo em que amplia, ao menos formalmente, sua participação na gestão do novo sistema, por meio de assento paritário no Comitê Gestor do IBS. Essa ampliação, contudo, não assegura automaticamente maior capacidade de influência sobre as decisões desse órgão. Como discutido no capítulo 4, sua efetividade depende de controle externo exercido pelos próprios entes federados, de deliberação por maioria qualificada e de transparência nas decisões do Comitê Gestor, condições cujo cumprimento prático ainda não pode ser plenamente avaliado no estágio atual de implementação da reforma. Quanto à disponibilidade de recursos, verificou-se que os novos critérios de partilha deslocam beneficiários sem necessariamente atingir os municípios de menor capacidade fiscal. Os principais instrumentos de compensação criados pela reforma, o Fundo de Compensação de

Benefícios Fiscais e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, tampouco contemplam repasse direto aos entes municipais.

Diante desses achados, conclui-se que a Emenda Constitucional nº 132/2023 aperfeiçoa determinados mecanismos de arrecadação e repartição das receitas tributárias, sem, no entanto, equacionar de forma consistente as desigualdades fiscais entre os municípios brasileiros. A tensão entre a simetria federativa formalmente assegurada pela Constituição e as assimetrias fiscais materialmente persistentes, identificada já no início da pesquisa, permanece presente após a reforma, ainda que sob nova configuração normativa.

Os quatro objetivos específicos propostos foram, assim, integralmente cumpridos ao longo dos capítulos 2, 3 e 4, que examinaram, respectivamente, os fundamentos do federalismo e da autonomia municipal, as alterações técnicas promovidas pela reforma e seus efeitos sobre a autonomia financeira e as assimetrias fiscais entre os municípios brasileiros.

A pesquisa contribui para o debate sobre o federalismo fiscal brasileiro ao apontar uma lacuna pouco explorada até o momento: a ausência de instrumentos de compensação dirigidos especificamente aos municípios dentro do desenho da reforma. Essa lacuna é particularmente relevante porque são os municípios os entes mais dependentes de transferências e mais expostos às disparidades regionais. Estudos futuros poderão aprofundar essa investigação a partir de dados fiscais concretos, já disponíveis com a implementação gradual do IBS, permitindo avaliar empiricamente os efeitos aqui discutidos em termos teóricos e normativos.

A relevância do tema não se esgota no âmbito acadêmico. Compreender os efeitos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre a autonomia financeira municipal interessa diretamente aos gestores públicos locais, que precisarão planejar suas finanças sob o novo regime, e ao próprio debate legislativo em curso, já que parte da regulamentação da reforma ainda depende de leis complementares futuras. Mais do que uma questão técnica de arrecadação e repartição de receitas, a autonomia financeira municipal condiciona a capacidade dos governos locais de sustentar a educação, a saúde, a infraestrutura urbana e os demais serviços essenciais que chegam à população mais diretamente pela via do município. Nesse sentido, a compatibilidade entre uniformidade jurídica e diversidade material segue como um dos maiores desafios do federalismo brasileiro. A Emenda Constitucional nº 132/2023 representa um passo relevante na modernização do sistema tributário nacional, mas não resolve, por si só, a distância histórica entre os municípios que compõem essa Federação. Essa distância se traduz, em última análise, nas discrepantes desigualdades de acesso do povo brasileiro aos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRANDÃO, Camila de Brito; VIANA, Carmen Sabrina Cochrane Santiago; SILVA, Fernanda Donadel da. A reforma tributária e o comitê gestor do IBS: novas perspectivas para o federalismo brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 93, p. 7-18, jan./jun. 2021. DOI: <https://doi.org/10.22491/0102-8065.2021.v93.735>.

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: 22 jul. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 22 jul. 2026.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 227, de 13 de janeiro de 2026**. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp227.htm. Acesso em: 22 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq). **Portaria CNPq nº 2.664, de 6 de março de 2026**. Institui a Política de Integridade na Atividade Científica do CNPq. Brasília, DF: CNPq, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/cnpq/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/copy_of_2025/copy_of_portarias. Acesso em: 22 jul. 2026.

CONTI, José Mauricio; MASCARENHAS, Caio Gama. Repactuação do federalismo brasileiro e reforma fiscal. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, n. 19, p. 113-128, dez. 2023.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, liberdade e direitos fundamentais. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 118-157, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.266>.

DURST, Ludovica. El regionalismo en Italia entre tendencias unitarias y autonomía diferenciada: un balance de los últimos veinte años. In: ARBÓS MARÍN, Xavier; ROMANO,

Andrea (coord.). **El federalismo contemporáneo en Europa**. Barcelona: Hacer, 2024. p. 151-179.

FREITAS, Poliany Alves de; SOUZA, Sérgio Augusto G. Pereira de. O impacto da reforma tributária no enfraquecimento da Federação Brasileira e o papel dos métodos alternativos de resolução de conflitos na preservação da autonomia dos entes federados. **Revista FT**, v. 29, n. 147, jun. 2025. Disponível em: <https://revistaft.com.br/o-impacto-da-reforma-tributaria-no-enfraquecimento-da-federacao-brasileira-e-o-papel-dos-metodos-alternativos-de-resolucao-de-conflitos-na-preservacao-da-autonomia-dos-entes-federados/>. Acesso em: 21 jul. 2026.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Federalismo e dominação (paixões). **Brazilian Journal of Federalism**, Recife, v. 1, n. 1, p. 111-124, ago./dez. 2023.

PODER360. Quase metade das cidades brasileiras dependem 90% ou mais de repasses. **Poder360**, 19 out. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-brasil/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/>. Acesso em: 9 jul. 2026.

PRIMO, Lucídio Beserra. Federalismo fiscal cooperativo e o Comitê Gestor do IBS: governança compartilhada, autonomia dos entes e mecanismos de controle. **Revista Acadêmica Online**, v. 12, n. 63, e2262, 2026. DOI: <https://doi.org/10.36238/2359-5787.2026.V12N63.2262>. Disponível em: <https://www.revistaacademicaonline.com/index.php/rao/article/view/2262>. Acesso em: 22 jul. 2026.

SALERNO, Pedro; MADI, Gustavo. Substituição do ICMS e do ISS pelo IBS transfere recursos para municípios onde a população está. **Consultor Jurídico**, 6 ago. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-06/reforma-tributaria-substituicao-do-icms-e-do-iss-pelo-ibs-transfere-recursos-para-os-municipios-onde-a-populacao-esta/>. Acesso em: 9 jul. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

SILVA, Whesley Ramos Soares da. Novos arranjos do federalismo brasileiro: o federalismo processual e o empoderamento do judiciário local. **Brazilian Journal of Federalism**, Recife, v. 1, n. 1, p. 126-135, 2023.

WATTS, Ronald L. **Comparing federal systems**. 3rd ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.

WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. **Journal of Law, Economics, & Organization**, Oxford, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995.