

O NOVO FEDERALISMO TRIBUTÁRIO BRASILEIRO: AUTONOMIA, COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA APÓS A REFORMA TRIBUTÁRIA¹

Lucas Lunardelli Vanzin Zwicker

*Mestrando em Direito do Estado pela UFPR
Advogado da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini
lucas.zwicker@justen.com.br*

Como a reforma tributária alterou a autonomia de Estados e Municípios com a criação do IBS e do Comitê Gestor? A reforma tributária promovida pela Emenda Constitucional 132/2023 substituiu o modelo baseado em competências tributárias separadas de Estados e Municípios por um sistema de competência compartilhada para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). O novo regime combina legislação nacional uniforme, administração integrada e autonomia dos entes para definir suas próprias alíquotas. Nesse contexto, o desafio jurídico central deixou de ser a distribuição isolada de competências e passou a ser a definição dos limites entre coordenação nacional e autonomia federativa, especialmente nas atribuições do Comitê Gestor do IBS e das administrações tributárias locais.

1. A reforma tributária e a transformação do federalismo fiscal brasileiro

A Emenda Constitucional nº 132, de 2023, modificou uma das estruturas mais sensíveis do federalismo brasileiro: a distribuição constitucional do poder de tributar. Essa alteração é frequentemente apresentada a partir de seus efeitos sobre a simplificação do sistema, a não cumulatividade ou a tributação do consumo. Essas dimensões são relevantes, mas não esgotam a transformação promovida pelo novo texto constitucional. Ao substituir o ICMS e o ISS por um imposto (IBS) de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, a reforma alterou também a forma de exercício da autonomia tributária dos entes subnacionais.

A Constituição da República construiu um sistema no qual a repartição de competências tributárias integra a própria arquitetura do federalismo. A autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurada pelos arts. 18, 25 e 30, encontra no sistema tributário um de seus instrumentos materiais de realização. Essa autonomia, entretanto, nunca significou liberdade tributária ilimitada, pois a própria Constituição submeteu o exercício das competências a normas gerais, limitações ao poder de tributar e mecanismos de coordenação nacional. O que a EC 132 faz é modificar o ponto de equilíbrio entre essas dimensões.

A questão, portanto, é eminentemente prática: se Estados e Municípios continuam titulares de competência tributária, quais decisões permanecem

¹ O presente texto foi publicado originalmente no portal Migalhas em 1º/10/2026 (acesse [aqui](#)).

efetivamente em sua esfera de atuação? Ainda: até onde a legislação complementar pode uniformizar o IBS sem esvaziar a autonomia federativa? E qual é o limite entre a coordenação administrativa atribuída ao Comitê Gestor e o exercício das competências que a Constituição reservou às administrações tributárias e procuradorias dos próprios entes?

As respostas para essas perguntas definirão parte relevante da implementação da reforma e do novo contencioso tributário-federativo.

2. Do ICMS e do ISS ao IBS: a mudança na arquitetura constitucional das competências tributárias

O modelo anterior era assentado em competências tributárias próprias. O art. 155, II, da Constituição atribuía aos Estados e ao Distrito Federal o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, enquanto o art. 156, III, atribuía aos Municípios e ao Distrito Federal o imposto sobre serviços de qualquer natureza.

A EC 132 substituiu essa arquitetura por uma disciplina constitucional distinta, fundada no “imposto sobre bens e serviços”. O art. 156-A estabelece que a lei complementar instituirá o novo imposto de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.

A escolha é relevante porque o IBS não reproduz simplesmente a soma das competências anteriores. O § 1º do art. 156-A exige legislação única e uniforme em todo o território nacional, ao mesmo tempo em que preserva, no inciso V, a possibilidade de cada ente fixar sua própria alíquota por lei específica. Com isso, a Constituição separa diferentes dimensões do poder tributário. Nacionaliza elementos essenciais do regime jurídico do imposto e preserva aos entes determinados espaços de decisão.

Essa separação também delimita o papel da legislação complementar. O art. 146, III, já conferia à lei complementar função central na disciplina das normas gerais tributárias. A EC 132 foi além em matérias específicas, constitucionalizando diretamente a legislação uniforme e a estrutura administrativa do IBS. A lei complementar deve concretizar essa repartição, não a redefinir. A forma federativa, protegida pelo art. 60, § 4º, I, não torna imutável a distribuição concreta de competências, mas impede que a regulamentação esvazie as competências que o próprio texto constitucional preservou.

3. Competência compartilhada e legislação uniforme: o novo sentido da autonomia tributária

A legislação única e uniforme prevista no art. 156-A, § 1º, IV, é elemento constitucional do IBS. Um imposto cobrado segundo o princípio do destino, com não cumulatividade e administração compartilhada, exige regras materiais nacionais. A uniformidade, portanto, não constitui simples opção do legislador complementar. Ao mesmo tempo, não pode ser confundida com concentração de poder. O mesmo dispositivo constitucional que exige legislação uniforme preserva aos entes a fixação de suas próprias alíquotas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal oferece parâmetros para compreender essa combinação. No Tema 825 da repercussão geral, RE 851.108, o STF assentou que os Estados não poderiam instituir ITCMD nas hipóteses do art. 155, § 1º, III, sem a lei complementar exigida pela Constituição. O precedente evidencia uma premissa relevante de que a competência tributária deve ser exercida nos limites e condições estabelecidos pelo próprio texto constitucional. No campo do ICMS, a ADI 3.936 igualmente evidencia que a autonomia estadual convive com mecanismos de coordenação nacional destinados à preservação do equilíbrio federativo.

O desafio do IBS é distinto porque a coordenação passou a integrar a própria estrutura constitucional do tributo. A questão não é saber se existe coordenação, mas definir seus limites. A autonomia tributária não exige que cada ente reproduza a liberdade normativa do sistema anterior. Exige, contudo, que permaneça um espaço juridicamente relevante de participação e decisão. É essa fronteira que deverá orientar a interpretação da legislação complementar e das novas estruturas administrativas.

4. O Comitê Gestor do IBS e a governança constitucional do novo sistema

O art. 156-B da Constituição ocupa posição central nessa arquitetura. Estados, Distrito Federal e Municípios exercerão de forma integrada, por meio do Comitê Gestor, competências relativas à edição do regulamento único, à uniformização da interpretação e aplicação da legislação, à arrecadação, compensação e distribuição do produto da arrecadação e ao contencioso administrativo. A Constituição assegura ao Comitê independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira e estabelece mecanismos de representação dos entes.

A LC 227/2026 concretizou esse desenho ao instituir o CGIBS como entidade pública de caráter técnico e operacional, sob regime especial, sem vinculação, tutela ou subordinação hierárquica a qualquer órgão da Administração Pública. O Comitê não é, portanto, órgão da União nem simples administração tributária supramunicipal. Sua função decorre da necessidade de operacionalizar uma competência constitucionalmente compartilhada.

Essa autonomia institucional, porém, encontra limites no próprio art. 156-B. O § 2º, V, preserva nas administrações tributárias e procuradorias dos Estados, Distrito Federal e Municípios a fiscalização, o lançamento, a cobrança e as representações administrativa e judicial, admitindo delegação ou compartilhamento e atribuindo ao Comitê a coordenação dessas atividades. Por isso, a expressão constitucional é decisiva para sua compreensão: coordenação não equivale a absorção, distinção da qual depende o funcionamento do novo modelo.

5. Fiscalização, lançamento e cobrança: onde termina a coordenação e começa a autonomia dos entes?

A distinção entre as competências do Comitê Gestor e aquelas atribuídas às administrações tributárias e procuradorias é um dos pontos mais sensíveis da

reforma. A Constituição combinou administração integrada com preservação de competências próprias dos entes. A LC 227/2026 procurou operacionalizar essa divisão por meio de regras sobre fiscalização, delegação e definição das autoridades competentes.

A controvérsia já chegou ao Supremo Tribunal Federal. Em setembro de 2026, foi ajuizada a ADI 8.013 questionando dispositivos da LC 227/2026 relacionados à fiscalização do IBS, à delegação de competências e à definição da autoridade fiscal. Segundo a notícia oficial do STF, a ação sustenta restrição à autonomia de Estados, Distrito Federal e Municípios. O processo está pendente de julgamento e, portanto, não permite antecipar qualquer conclusão sobre a constitucionalidade das normas impugnadas.

A relevância da ação está em demonstrar que a fronteira entre coordenação e exercício da competência já constitui questão concreta de constitucionalidade. A interpretação da LC 227 deverá evitar dois extremos. Não se pode tratar as administrações tributárias como estruturas isoladas, ignorando a natureza compartilhada do IBS, nem interpretar a integração como autorização para deslocar ao Comitê competências que a Constituição reservou aos entes. Para os contribuintes, a definição dessa fronteira será decisiva para saber quem pode fiscalizar, lançar, cobrar e representar judicialmente o crédito tributário.

6. Novos conflitos federativos e controle jurisdicional da implementação da reforma

A reforma tributária não elimina o contencioso federativo, apenas modifica seu objeto. No sistema anterior, parte relevante dos conflitos entre Estados estava associada à concessão de incentivos e benefícios de ICMS. A jurisprudência do STF consolidou limites para essas iniciativas e reafirmou a necessidade de mecanismos de coordenação. No Tema 817, RE 851.421, por exemplo, o STF reconheceu a constitucionalidade de lei estadual ou distrital que, amparada em convênio do CONFAZ, concedesse remissão de créditos de ICMS decorrentes de benefícios fiscais anteriormente considerados inconstitucionais.

No IBS, conflitos sobre a interpretação da legislação uniforme, a extensão das competências do CGIBS, os critérios de fiscalização e lançamento e a distribuição da arrecadação tendem a ocupar espaço crescente. A própria EC 132 antecipou essa possibilidade ao alterar o art. 105, I, da Constituição para atribuir ao STJ competência originária para processar e julgar conflitos entre entes federativos, ou entre estes e o Comitê Gestor, relacionados aos tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V.

O desenho institucional aponta para uma divisão relevante de papéis. O STF continuará responsável pelo controle de constitucionalidade das normas relacionadas à reforma, enquanto o STJ exercerá a competência originária especificamente prevista e suas atribuições recursais no contencioso infraconstitucional. A experiência anterior recomenda que esses conflitos sejam examinados a partir da repartição constitucional efetiva de competências, não de uma oposição abstrata entre autonomia e uniformidade.

7. A transição da arrecadação e a dimensão financeira da autonomia federativa

A autonomia federativa possui também dimensão financeira. A Constituição não assegura aos entes apenas competências abstratas, mas organiza receitas próprias e transferências para viabilizar o exercício de suas atribuições. Por isso, a reforma deve ser examinada também à luz das regras de transição e repartição de receitas. A EC 132 estruturou uma migração prolongada, com extinção do ICMS e do ISS em 2033 e implantação progressiva do IBS.

O ADCT prevê mecanismos destinados a acomodar os efeitos dessa mudança sobre as finanças subnacionais. Os arts. 130 e seguintes estabelecem regras de transição, inclusive quanto às alíquotas de referência, à distribuição das receitas e a mecanismos redistributivos. A opção revela que o constituinte reconheceu que a mudança da tributação sobre o consumo e a adoção do princípio do destino poderiam produzir efeitos assimétricos entre os entes.

A transição será, portanto, um teste material do novo federalismo fiscal. Isso não significa que Estados e Municípios tenham direito à preservação indefinida de sua arrecadação histórica. Uma emenda constitucional pode modificar legitimamente a repartição de receitas. O ponto é verificar se os mecanismos instituídos preservam condições materiais para o exercício da autonomia federativa. A nova autonomia tributária será cada vez menos compreendida como capacidade de operar isoladamente um sistema próprio e mais como capacidade de participar de uma arquitetura federativa comum.

8. Os limites constitucionais de um federalismo tributário coordenado

A EC 132 modificou a estrutura do federalismo tributário brasileiro, mas não o suprimiu. O sistema anterior era marcado pela distribuição individualizada das competências sobre o consumo, enquanto o novo regime combina competência compartilhada, legislação única e uniforme, alíquotas próprias dos entes, administração integrada e mecanismos nacionais de repartição e transição.

Essa transformação não deve ser interpretada como oposição entre autonomia e uniformidade. A própria Constituição exige as duas dimensões. A legislação única é condição de funcionamento do IBS e a administração integrada decorre da competência compartilhada. Ao mesmo tempo, o texto constitucional preserva espaços de decisão dos entes e atribui às suas administrações tributárias e procuradorias competências próprias. O problema central da implementação está na delimitação dessas fronteiras.

A regulamentação do IBS, o funcionamento do Comitê Gestor e o contencioso que já começa a se formar serão decisivos. A ADI 8.013 é um primeiro exemplo de uma agenda que tende a se ampliar. O êxito constitucional da reforma não dependerá apenas da criação de um sistema mais simples e uniforme, mas de sua capacidade de organizar a cooperação entre os entes sem converter competência compartilhada em centralização decisória.

Informação bibliográfica do texto:

ZWICKER, Lucas Lunardelli Vanzin. O novo federalismo tributário brasileiro: autonomia, coordenação e governança após a reforma tributária. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 236, outubro de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data].