

## ARTIGO ORIGINAL

DOI: <https://dx.doi.org/10.12662/1809-5771RI.129.6099.p85-87.2025>

# O QUE É MEU É MEU, O QUE É DOS OUTROS É NOSSO: DEMOCRACIA, PACTO FEDERATIVO E REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS PÓS-REFORMA TRIBUTÁRIA

## RESUMO

O regime constitucional de repartição de receitas tributárias é elemento estrutural do Estado Democrático de Direito brasileiro, sabidamente formado, uma vez que a efetivação da gama de direitos que a democracia brasileira promete não se pode fazer sem finanças públicas. No mesmo sentido, o pacto federativo exige que essas mesmas finanças percorram, de forma equilibrada, todas as partes que compõem a República. Todavia a capacidade de prover bens e serviços públicos por parte dos entes subnacionais depende, em grande medida, das transferências constitucionais (arts. 157 a 159 da CF), notadamente o Fundo de Participação dos Municípios, o que, não raro, produz certa acomodação arrecadatória (“preguiça fiscal”). Nesse sentido, a presente pesquisa aborda, à luz da Reforma Tributária (EC n. 132/2023 e LC n. 214/2025), como a nova arquitetura, especialmente com a criação de um IVA “Dual” (CBS + IBS), reordena esses incentivos e riscos federativos. Objetiva-se, assim, (i) explicitar a centralidade das transferências no equilíbrio federativo; (ii) examinar as inovações da Reforma e sua coordenação infraconstitucional; e (iii) discutir possíveis efeitos da nova disciplina ao equilíbrio fiscal federativo e à própria democracia, sobretudo nos entes subnacionais. Para tanto, em sede de metodologia, utilizou-se de pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa a partir de fontes bibliográficas e documentais. Concluiu-se, pois, que a Reforma preserva a função estabilizadora das transferências e cria instrumentos de coordenação, mas sua efetividade democrática depende de simplificação normativa, publicidade ativa dos fluxos de partilha, notadamente no que ainda depende regulamentação, qual seja o Comitê Gestor do IBS.

**Palavras-chave:** reforma tributária; transferências constitucionais; democracia.

## 1 INTRODUÇÃO

A democracia não se faz sem finanças. No Estado Democrático de Direito brasileiro — formado, de modo indissolúvel, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios — a efetivação de direitos depende da capacidade fiscal dos entes e de um pacto que distribua, com equilíbrio, os recursos (Brasil, 1988).

Nesse arranjo, a repartição constitucional de receitas estabiliza o

Isaac Rodrigues Cunha

Doutor em Direito (UFC)

<https://orcid.org/0000-0001-8096-4878>

isaac.cunha@unichristus.edu.br

Autor correspondente:

Isaac Rodrigues Cunha

E-mail: [isaac.cunha@unichristus.edu.br](mailto:isaac.cunha@unichristus.edu.br)

Submetido em: 08/10/2025

Aprovado em: 08/10/2025

Como citar este artigo:

CUNHA, Isaac Rodrigues. “O que é meu é meu, o que é dos outros é nosso”: Democracia, pacto federativo e repartição de receitas tributárias pós-reforma tributária. **Revista Interagir**, Fortaleza, v. 22, n. 129, p. 85-87, 2025.

federalismo e viabiliza políticas locais. Ao mesmo tempo, a dependência de transferências pode induzir “preguiça fiscal”.

A Reforma Tributária (EC n.º 132/2023) e sua coordenação infraconstitucional (LC n.º 214/2025) reorganizam a tributação do consumo em modelo de IVA dual, com instrumentos de coordenação cuja efetividade exige transparência, simplificação e controle social (Brasil, 2023). Por sua vez, a lei complementar disciplina a governança do IBS e a transição (Brasil, 2025).

Nesse sentido, o presente artigo pretendeu examinar a centralidade do regime constitucional de partilhas no equilíbrio federativo; verificar quais as inovações da EC n.º 132/2023, como o IVA dual, a inclusão do IS no art. 159, I, e a ampliação do IPVA, e sua coordenação infraconstitucional; e projetar possíveis efeitos de tais mudanças nas finanças e na governança dos entes subnacionais.

Em sede de metodologia, utilizou-se de pesquisa exploratória, com abordagem qualitativa a partir de fontes bibliográficas e documentais, com análise de normas constitucionais e infraconstitucionais (Brasil, 1988; Brasil, 2023; Brasil, 2025), de notas e pareceres técnicos (IFI, 2024; Ministério da Fazenda, 2024) e de doutrina especializada (Machado Segundo, 2024), além de referências sobre ilusão/preguiça fiscal constantes da literatura utilizada (D’Araújo, 2022).

## 2 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS, ILUSÃO E “PREGUIÇA FISCAL”

A Constituição de 1988 instituiu um regime de partilhas (arts. 157 a 159) com FPE/FPM, quotas de IR/IPI e cotas de IPVA/ICMS, combinando equalização vertical e horizontal e assegurando piso de financiamento para serviços essenciais (Brasil, 1988). A EC n.º 132/2023 preserva o núcleo dessas transferências, inclui o Imposto Seletivo no rol do art. 159, I, e amplia o IPVA para abranger veículos aquáticos e aéreos — reforço à cota-parte municipal (Brasil, 2023).

Trata-se da engrenagem material do federalismo cooperativo, suporte da cidadania fiscal e da provisão de bens públicos locais. Tal perspectiva vai bem além da lógica de cooperação que se já percebia no Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/1966), em seu art. 199, que já ali previa uma “assistência mútua”, mas para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações.

Fato é que, de 1988 para cá, a centralidade do FPM e de outras transferências explica a capilaridade de políticas locais, mas também por que, em certos contextos, se observa menor esforço sobre bases próprias (IPTU, ISS) quando a dependência de fundos substitui gestão cadastral, atualização de planilhas de valores e fiscalização.

Nesse cenário, entende-se por “preguiça fiscal” a tendência de substituição do esforço arrecadatório próprio por uma dependência

crônica de transferências, sobretudo onde a base econômica é estreita e o custo político de reformas tributárias locais é alto. O fenômeno se articula à “ilusão fiscal”, uma espécie de opacidade típica dos tributos sobre o consumo que reduz a percepção social de quem paga e como se distribui a carga, enfraquecendo o controle público (Cunha, 2025).

A literatura aplicada aponta que transferências desenhadas sem contrapartidas de gestão podem amortecer o incentivo a ampliar cadastros, atualizar bases e combater evasão, gerando efeitos do tipo “flypaper” (“o dinheiro gruda onde cai”), com assimetrias persistentes.

## 3 O QUE MUDA (OU NÃO) COM A REFORMA?

A EC n. 132/2023 preserva o núcleo equalizador do sistema — mantém os percentuais de referência do FPM já ampliados por emendas anteriores — e introduz ajustes relevantes. Entre eles, destacam-se a instituição de um IVA dual no consumo, equivalente à soma da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS, de competência da União) e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS, de competência compartilhada de Estados e Municípios). O modelo promete simplificação e neutralidade, com incidência ampla, crédito financeiro e tributação no destino.

### 3.1 IVA dual e governança

A EC n.º 132/2023 institui CBS (União) e IBS (Estados/Municípios), com incidência ampla, crédito financeiro e tributação no

destino (Brasil, 2023). A LC n.º 214/2025 cria o Comitê Gestor do IBS, responsável por padronização, arrecadação e distribuição, e prevê alíquotas de referência para calibrar o sistema e resguardar arrecadações relativas (Brasil, 2025). Comentários doutrinários destacam a busca de neutralidade arrecadatória agregada e o desafio de compatibilizar autonomia federativa com coordenação central (Machado Segundo, 2024).

A análise técnica da Instituição Fiscal Independente ressalta que a calibragem considera parâmetros operacionais e métricas de neutralidade durante a transição (IFI, 2024). A Nota Técnica do Ministério da Fazenda detalha a função das alíquotas de referência e sua interação com as leis de cada ente (Ministério da Fazenda, 2024).

### 3.2 Transição e riscos fiscais

Para suavizar a virada da origem para o destino, a EC n.º 132/2023 desenha uma transição longa, na qual parcela do IBS é distribuída pela receita média histórica de ICMS/ISS, reduzida gradualmente enquanto ganham peso critérios de destino e população (Brasil, 2023). A IFI observa que a fotografia histórica não deve ser inflada por receitas litigiosas ou benefícios declarados inconstitucionais — risco que demanda regras claras de glosa (IFI, 2024).

O Ipea chama atenção para choques demográficos e migração, que podem comprimir a receita *per capita* em que a fotografia não acompanha o aumento de despesas locais, tornando necessários fun-

dos de equalização e critérios de atualização bem desenhados (Ipea, 2023).

### 3.3 Impactos municipais e capacidade administrativa

O princípio do destino tende a favorecer entes com maior consumo e população; localidades produtoras com baixo consumo relativo podem perder dinamismo arrecadatório. A materialização de ganhos de equidade dependerá de harmonização normativa, governança transparente e capacidade administrativa (TI, integração de sistemas, controle interno, fiscalização), além de planejamento municipal para bases próprias — especialmente IPTU/ITBI e a adequada apropriação/transfêrencia de créditos do novo sistema (Ipea, 2023). A IFI também ressalta a importância de painéis públicos e métricas auditáveis de arrecadação e partilha durante a transição (IFI, 2024).

## 4 CONCLUSÃO

O regime de repartição é condição material da democracia federativa: garante capilaridade de serviços, viabiliza políticas locais e reduz desigualdades (Brasil, 1988). A Reforma preserva a função estabilizadora da partilha (inclusão do IS no art. 159, I; ampliação do IPVA), cria o IVA dual e instrumentos de coordenação (Comitê Gestor, alíquotas de referência) e estabelece transição longa para acomodar perdas e ganhos (Brasil, 2023).

Os resultados, porém, dependerão de governança transparente da distribuição do IBS,

equalização atenta à demografia e à renda, glosa de receitas litigiosas na fotografia histórica e esforço arrecadatório próprio com simplificação e educação fiscal. Sem isso, corre-se o risco de mudar engrenagens mantendo-se os mesmos resultados.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 2023.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025**. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária. Brasília: Diário Oficial da União, 2025.
- BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Brasília: Diário Oficial da União, 1966.
- CUNHA, Isaac Rodrigues. **Ilusão fiscal, cidadania e tributação do consumo em reforma**: A (in)consciência do contribuinte antes, durante e depois (?) da Emenda Constitucional n. 132/2023 e da Lei Complementar n. 214/2025 (Reforma Tributária). Tese (doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2025.
- INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (SENADO FEDERAL). **Reforma tributária**: contexto, mudanças e impactos. Brasília, 2024.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Impactos federativos da reforma tributária**. Nota de Conjuntura, Brasília, 2023.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Reforma Tributária Anotada e Comparada**. Emenda Constitucional 132, de 20 de dezembro de 2023. 1. ed., 5. reimp., Barueri: 2024.